

Kaupan ja kilpailun työryhmän raportti



Kaupan ja kilpailun työryhmän raportti

Helsinki 2007

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 26 | 2007
Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö >
Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Edita Prima Oy, Helsinki 2007

ISBN 978-952-11-2920-9 (nid.)
ISBN 978-952-11-2921-6 (PDF)
ISSN 1796-1696 (pain.)
ISSN 1796-170X (verkkokj.)



YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö asetti 4. päivänä heinäkuuta 2006 kaupan ja kilpailun työryhmän selvittämään nykyisen sääntelyn vaikutuksia vähittäiskaupan palveluverkon kehitykseen, kauppapalveluiden saatavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen.

Työryhmän tehtävänä oli

- seurata ajankohtaisia tutkimuksia ja selvityksiä, jotka liittyvät sääntelyn vaikutuksiin vähittäiskaupan palveluverkon kehitykseen, kauppapalvelujen saatavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen
- arvioida lainsäädännön vaikutuksia palveluverkon kehitykseen, kauppapalveluiden saatavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen.

Työryhmän tuli työssään kiinnittää huomiota myös kaupan rakenteen monipuolisuuden turvaamiseen.

Työryhmän toimikausi oli 1.8.2006–30.9.2007.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut rakennusneuvos Matti Vatilo ympäristöministeriöstä. Jäseninä ovat olleet ylitarkastaja Martti Tolvanen kauppa- ja teollisuusministeriöstä, erikoistutkija Liisa Vuorio Kilpailuvirastosta, yliarkkitehti Katri Tulkki ympäristöministeriöstä, ylitarkastaja Veikko Syrjänen Oulun lääninhallituksesta, yliarkkitehti Ritva Laine Suomen Kuntaliitosta, toimitusjohtaja Tiina Oksala Erikoiskaupan Liitto ry:stä ja toimitusjohtaja Osmo Laine Päivittäistavarakauppa ry:stä. Työryhmän sihteerinä on toiminut yli-insinööri Maaret Stenström ympäristöministeriöstä.

Työryhmä tutustui työnsä aikana ajankohtaisiin aiheita koskeviin tutkimuksiin sekä kuuli seuraavia asiantuntijoita: erikoistutkija Antti Ihamäkeä Kilpailuvirastosta, erikoistutkija Katri Koistista Kuluttajatutkimuskeskuksesta, erikoistutkija Tom Björkrothia Kilpailuinstituutista, tutkija Samuli Alppia Tampereen teknillisestä yliopistosta, suunnittelujohtaja Eero Löytöstä Varsinais-Suomen liitosta, yleiskaavasunnittelija Anne Horoa Vantaan kaupungilta, tonttipäällikkö Jussi Eerolaista Espoon kaupungilta, tekninen johtaja Jyrki Mattilaa Hyvinkään kaupungilta, kiinteistökehityspäällikkö Pertti Mäkeä TK-Development Oy:stä, toimitusjohtaja Mika Hokkasta Suomen Bensiinikauppiaitten ja Liikennepalvelualojen Liitto SBL ry:stä, johtaja Martti Pallaria Suomen Yrittäjistä ja erikoistutkija Hanna Kalenojaa Tampereen teknillisestä yliopistosta. Lisäksi työryhmä järjesti aiheesta asiantuntijaseminaarin 7.6.2007.

Työryhmä kokoontui työnsä aikana yhteensä yhdeksän kertaa.

Työryhmän raporttiin liittyy jäsen Laineen täydentävä mielipide.

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi työryhmä luovuttaa raporttinsa kunnioittavasti ympäristöministeriölle.

Helsingissä 30. päivänä marraskuuta 2007.

Matti Vatiilo

Martti Tolvanen

Liisa Vuorio

Katri Tulkki

Veikko Syrjänen

Ritva Laine

Tiina Oksala

Osmo Laine

Maaret Stenström

SISÄLLYS

Ympäristöministeriölle	3
1 Työryhmän toimeksianto ja sen tausta	7
Työryhmän tehtävä.....	7
Työryhmän perustamisen tausta.....	7
Työryhmän työskentely ja tehtävän rajausta	8
2 Kilpailupolitiikan tavoitteet	9
Taloudellisen kilpailun merkitys markkinataloudessa	9
Kilpailupolitiikan perusteet	9
3 Yhteiskunnalliset tavoitteet kaupan sääntelyn taustalla	11
4 Kilpailu vähittäiskaupassa	13
Markkinoiden keskittymisaste ja muita kilpailuindikaattoreita	13
Hintataso ja valikoima	14
Myymlä rakenne ja saavutettavuus	16
Tuottavuus ja kannattavuus.....	17
Kansainvälistyminen	18
5 Myymälärakenteen kehitys ja palvelujen saavutettavuuden muutokset	20
Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset kaupan kehityksen taustalla	20
Kauppa yhdyskuntarakenteessa	21
Päivittäistavarakaupan myymälärakenteen kehitys	22
Päivittäistavarakaupan palvelujen saavutettavuus	25
Kaupan kehitys haja-asutusalueilla	28
Erikoiskaupan palvelujen kehitys	28
Tulevaisuuden kehitystrendit vähittäiskaupassa.....	29
6 Kaupan palveluverkon ja sen muutosten ohjaus kaavoituksella	31
Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninhjauksen tavoitteet ja periaatteet	31
Kaupan sijainnin ja palveluverkon muutosten ohjaus kaavoituksessa	32
Kaupan sijainninhjauksen tavoitteiden toteutuminen ja kilpailu	34
Kuntien maa- ja tonttipolitiikka	35
Kuntien maankäyttöpolitiikka ja kilpailu.....	37

7 Aukiololainsäädäntö	39
Tavoitteet ja periaatteet	39
Kokemuksia lain soveltamisesta ja vaikutuksista	39
8 Kaupan sijainninhjaus muissa Pohjoismaissa	42
Kaupan sijainninhjauksen tavoitteet ja periaatteet	42
Ohjausvälineet	43
Kilpailunäkökulma	44
Kauppojen aukiolon sääntely	44
9 Sääntelyn vaikutus palvelurakenteeseen, kauppapalvelujen saatavuuteen ja myymälärakenteeseen – havaittuja ongelmia ja suosituksia jatkotoimenpiteiksi	46
Kilpailun toimivuuden näkökulma kaavoituksessa	46
Vähittäiskaupan suuryksikön määrittely	47
Paljon tilaa vaativan erikoistavara-kaupan tulkinta	47
Aukiololain selkeyttäminen	48
Alkon myymälöiden sijainti	49
Täydentävä mielipide	50
Lähdeluettelo	53
Liite 1. Kaupan sijainninhjaus kaavoituksessa muissa Pohjoismaissa	55
Kuvailulehti	63
Presentationsblad	64

1 Työryhmän toimeksianto ja sen tausta

Työryhmän tehtävä

Ympäristöministeriö asetti 4.7.2006 kaupan ja kilpailun työryhmän selvittämään nykyisen sääntelyn vaikutuksia vähittäiskaupan palveluverkon kehitykseen, kauppapalveluiden saatavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen. Työryhmän toimikausi oli 1.8.2006–30.9.2007.

Työryhmän tehtävä määriteltiin seuraavasti:

- seurata ajankohtaisia tutkimuksia ja selvityksiä, jotka liittyvät sääntelyn vaikutuksiin vähittäiskaupan palveluverkon kehitykseen, kauppapalvelujen saatavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen
- arvioida lainsäädännön vaikutuksia palveluverkon kehitykseen, kauppapalveluiden saatavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen.

Työryhmän tuli työssään kiinnittää huomiota myös kaupan rakenteen monipuolisuuden turvaamiseen. Työryhmän tehtävänä ei ole ollut tehdä esityksiä lainsäädännön muuttamiseksi.

Työryhmän perustamisen tausta

Työryhmän tarve todettiin kauppa- ja teollisuusministeriön vähittäiskauppaa koskevan selonteon valmistelun tueksi asettaman Kaupan työryhmän mietinnössä (2005).

Eduskunta hyväksyi 24.11.2006 Valtioneuvoston selonteon vähittäiskaupan rakenteesta, muutoksista ja kauppaa koskevista erityiskysymyksistä (VNS 3/2006 vp). Selonteossa todettiin, että ympäristöministeriö on asettanut työryhmän selvittämään nykyisen sääntelyn vaikutuksia palveluverkon kehitykseen, kauppapalveluiden saatavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen. Edelleen todettiin, että työryhmän työssä kiinnitetään huomiota kaupan rakenteen monipuolisuuden turvaamiseen erilaisissa asuinympäristöissä.

Eduskunta yhtyi kannanotossaan talousvaliokunnan selonteosta antamaan mietintöön (TaVM 17/2006 vp). Talousvaliokunta piti mietinnössään tärkeänä, että työryhmän työn ja sen pohjalta käytävän yhteiskunnallisen keskustelun perusteella päästään mahdollisimman hyvin kaikkia osapuolia tyydyttäviin ratkaisuehdotuksiin.

Talousvaliokunta arvioi, että vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumista ohjaava kaavoitusmenettely on toiminut kohtuullisen hyvin, ja se on ollut tarpeellinen. Maankäyttöratkaisuilla on suuri merkitys kuntien keskustojen palvelutarjonnan ohjaamisessa. Asiakasvirtoihin suuresti vaikuttavien kaupan suuryksiköiden sijoittamisella vaikutetaan erikoiskaupan ja muiden yritysten palveluiden ylläpitämiseen.

Talousvaliokunnan mielestä suurmyymälöiden perustamista koskevaa sääntelyä tulisi kuitenkin arvioida uudelleen kansainvälinen käytäntö huomioon ottaen yhdys-

kuntarakenteen ohjaamisen ohella myös asiakkaiden ja kilpailun toimivuuden näkökulmasta. Sen mukaan tulevissa uudistusharkinnoissa tulee ottaa huomioon myös kaupankäyntitavoissa, tavaravalikoimien koostumuksissa, kulutustottumuksissa ja ostokäyttäytymisessä sekä väestön ikärakenteessa tapahtuneet muutokset.

Talousvaliokunta otti mietinnössään kantaa myös myymälöiden aukioloaikoja koskevaan sääntelyyn. Valiokunta katsoi, että nykyistä aukiolosääntelyä on ainakin tarpeen selkeyttää niin, että se vastaa paremmin kuluttajien ja kaupan elinkeinon tarpeita. Nykyinen sääntely voi sen näkemyksen mukaan johtaa myös keinotekoisiiin ratkaisuihin ja vääristää kilpailua.

Mietinnössä todetaan päivittäistavarakaupan ja erikoiskaupan erilaiset näkemykset kauppojen aukiolosta. Edelleen todetaan, että työntekijäpuolella ei nähdä tarvetta aukiolojen laajentamiselle nykyisestäään. Mietinnössä katsotaan, että yksittäisten kauppojen omaa harkintaa rajoittaa kaupparyhmittymien ketjuohjaus. Kilpailutilanteen vuoksi aukiolojen valinnanvapaus ei toteudu myöskään kauppakeskuksissa sekä niiden ja suurmyymälöiden läheisyydessä olevien erityisesti pienten erikoiskauppojen kohdalla. Talousvaliokunnan mukaan kaupparyhmittymien ja kauppakeskusten tulisi antaa sopimuskauppiaille harkintavaltaa myymälöiden aukipitamisessä.

Talousvaliokunta yhtyi selonteon kantaan, jonka mukaan itsehoitolääkkeitä tulee myydä nykyisen jakelujärjestelmän kautta apteekkien vastuulla. Itsehoitolääkkeiden myynnin laajentamista rajoitetuin valikoimin ja turvallisesti päivittäistavara-kauppoihin tulee harkita sen jälkeen, jos apteekit niille säädettyjä mahdollisuuksia hyväksi käyttäen eivät saatavuutta kohtuudella tyydytä.

Talousvaliokunnan saaman arvion mukaan alkoholijuomien vähittäismyynnin sääntely on edelleen tehokas keino alkoholihaittojen rajoittamiseksi. Talousvaliokunnan mukaan mahdolliset tarkistukset vähittäismyyntiä koskevaan lainsäädäntöön tulee tehdä ensisijaisesti kansanterveydellisistä lähtökohdista.

Työryhmän työskentely ja tehtävän rajaus

Työryhmä on kuullut eri alojen asiantuntijoita ja tutustunut ajankohtaisiin aiheita koskeviin tutkimuksiin. Työn kannalta keskeisiä tutkimuksia ovat olleet muun muassa Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimukset päivittäistavarakaupan rakenne-muutoksesta ja saavutettavuudesta (Koistinen & Vesala 2006; Koistinen & Väliniemi 2007) sekä Pohjoismaiden kilpailuviranomaisten selvitys kilpailun toimivuudesta elintarviketeollisuudessa ja -kaupassa eri Pohjoismaissa (Nordic Food Markets – a taste for competition 2005). Muut työssä käytetyt tutkimukset sisältyvät lähdeluetteloon (sivu 53).

Ympäristöministeriö käynnisti työryhmän työn tueksi Kauppa maakuntakaavoituksessa -selvityksen, jossa on tarkastelu muun muassa kilpailunäkökulman huomioonottamista maakuntakaavoituksessa (Koski 2007). Työssä on myös hyödynnetty ympäristöministeriön teettämää selvitystä paljon tilaa vaativan erikoiskaupan kehityksestä ja tulkinnasta (Kontio & Santasalo 2007). Erikseen on selvitetty myös kaupan sääntelyn kehitystä muissa Pohjoismaissa (liite 1).

Työryhmä on kiinnittänyt huomiota lääkkeiden ja alkoholijuomien jakelukanavia koskevaan sääntelyyn lähinnä eri myymälätyyppien kilpailun kannalta. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama Apteekkityöryhmä sai työnsä valmiiksi kesäkuussa 2007. Työryhmä esittää muun muassa sivuapteekkitoiminnan kehittämistä, julkisen terveydenhuollon roolin kehittämistä lääkejakelussa, lääkekaappien määrän lisäämistä ja niiden toiminnan kehittämistä muun muassa reseptilääkkeiden välittämisessä (Apteekkityöryhmän muistio 2007).

2 Kilpailupolitiikan tavoitteet

Taloudellisen kilpailun merkitys markkinataloudessa

Toimivat markkinat ja kilpailu eivät ole itsetarkoitus. Kilpailun tehtävänä on saattaa taloudelliset resurssit mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön ja suunnata ne kuluttajien tarpeiden mukaisesti. Kilpailu kannustaa yrityksiä innovaatioihin, tuottamaan palveluja aikaisempaa tehokkaammin sekä ottamaan käyttöön uusia tuotantomahdollisuuksia. Palvelut, jotka eivät ole kuluttajille tärkeitä, poistuvat markkinoilta ja uusia syntyy sinne, mihin kuluttajien mielenkiinto kohdistuu. Kuluttajien valinnat vaikuttavat myös hintoihin, toisin sanoen siihen, kuinka hyvin hyödykkeistä ja palveluista perittävät korvaukset vastaavat niiden tuotantokustannuksia. (Koponen & Virtanen 2006.)

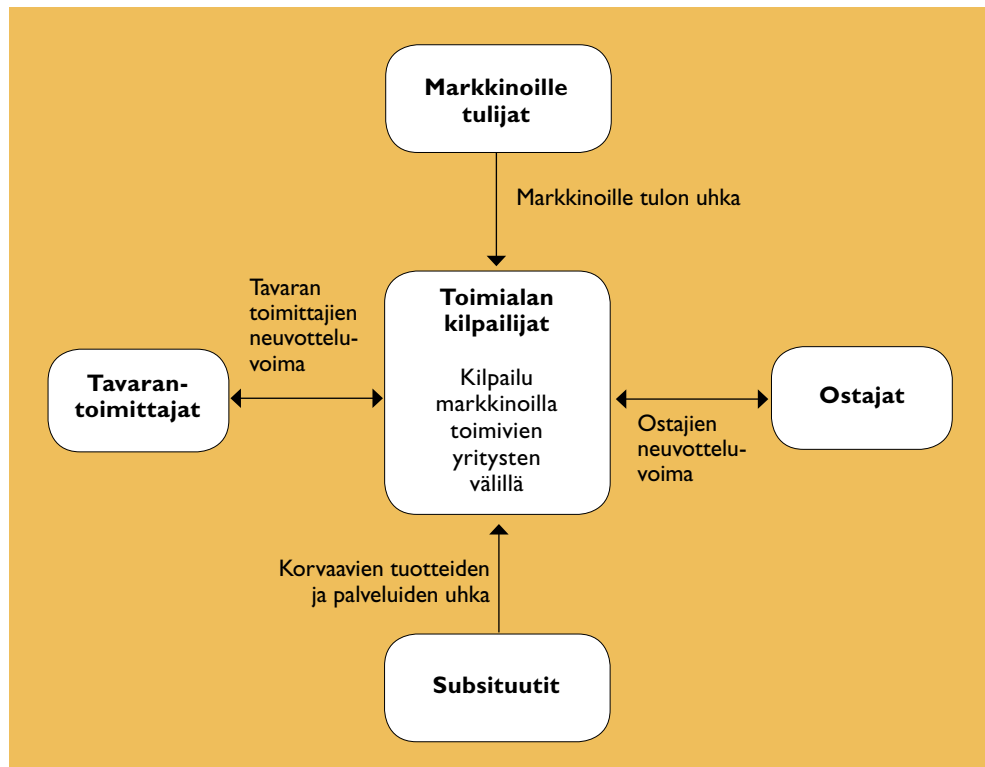
Kilpailun toimimattomuus voi ilmetä kohonneena hintatasona, yritysten korkeana kannattavuutena ja toiminnan tehottomuutena sekä heikentyneenä kykynä vastata kuluttajien toiveisiin sekä uudistaa palveluja ja tuotteita. Vastaavasti kilpailun kiristyminen tietyllä toimialalla voi johtaa yritysten toiminnan tehostumiseen ja tuottavuuden kasvuun, kuluttajahintojen laskuun ja yritysten kannattavuuden heikkenemiseen. Se myös kannustaa yrityksiä kehittämään palveluitaan ja tuotteitaan sekä omaksumaan uusia liiketoimintamalleja ja -tapoja. (Kiuru ym. 2004.)

Teollisuuden kasvun hidastuessa palvelualojen merkitys kasvaa Suomen kansantaloudessa. Elinkeinopolitiikan linjauksissa korostetaan yksityisten palvelualojen tuotantoa, erityisesti sen innovatiivisuutta ja tuottavuuden kohentamista. Toimiva kilpailu ja kuluttajien valinnanvapaus, palvelumarkkinoiden kehittäminen kuluttajien ehdoilla, nähdään taloudellisen tehokkuuden ja tuottavuuden kasvun edellytyksinä. (Virtanen & Lipponen 2006.)

Kilpailupolitiikan perusteet

Taloudellisen kilpailun liikevoimana on yritysten pyrkimys lisätä voittojaan tarjoamalla asiakkailleen kilpailijoitaan parempia vaihtoehtoja joko tarjoamalla samaa hyödykettä kilpailijaa halvemmalla tai tuottamalla paremmin asiakkaan tarpeita vastaavaa tuotetta riittävän edullisesti. Menestyksen ehtona on, että hyödykkeen laatu on asiakkaan kannalta sopivassa suhteessa hintaan. (Koponen & Virtanen 2006.) Yritys voi toisaalta pyrkiä lisäämään markkinavoimaansa myös käyttämällä kiellettyjä kilpailukeinoja, jotka rajoittavat kilpailua tai pyrkivät poistamaan tietyt kilpailijat markkinoilta (Kiuru ym. 2004). Tällaisia ovat esimerkiksi yritysten väliset kartellisopimukset.

Kilpailutilanteeseen vaikuttavat yritysten välisen kilpailun lisäksi myös tavaran-toimittajien ja ostajien (kuluttajien) neuvotteluvoima, potentiaalisten markkinoille tulijoiden uhka sekä korvaavien palvelujen ja tuotteiden uhka (kuva 1).



Kuva 1. Markkinoiden kilpailu ja viisi voimaa. Lähde: Koponen & Virtanen 2006.

Julkinen valta voi vaikuttaa sääntelytoimillaan kilpailuun esimerkiksi rajoittamalla uusien yritysten markkinoille tuloa. Vähittäiskaupassa näitä sääntelyn keinoja ovat myymälöiden sijainnin ohjaaminen kaavoituksella sekä myymälöiden aukioloa sekä alkoholijuomien ja lääkkeiden jakelukanavia koskevat rajoitukset. Joillakin toimialoilla julkinen valta toimii itse markkinoilla, mikä vaikuttaa kilpailuun.

Kilpailupolitiikan tavoitteena on turvata taloudellisen kilpailun toimivuus ja edistää kilpailua. Sen päätehtäviä ovat

- kilpailua vähentävien tai lopettavien sopimusten eliminointi (kartellipolitiikka),
- määräävään markkina-asemaan johtavien yritysjärjestelyjen estäminen (yrittyskauppavalvonta),
- määräävän markkina-aseman väärinkäytön estäminen suhteessa tavarantoimittajiin ja ostajiin sekä
- kilpailun edistäminen pyrkimällä kilpailua rajoittavan sääntelyn poistamiseen. (Koponen & Virtanen 2006.)

Koska sääntelyllä on myös tärkeitä yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, on sääntelyä purettaessa olennaista löytää keinoja, joilla sääntelylle asetettuja tavoitteita voidaan yhteiskunnassa toteuttaa rajoittamatta tarpeettomasti kilpailua (Virtanen & Lipponen 2006).

3 Yhteiskunnalliset tavoitteet kaupan sääntelyn taustalla

Vähittäiskaupan sääntelyn taustalla on sekä ympäristöä että ihmisten hyvinvointia koskevia yhteiskunnallisia tavoitteita.

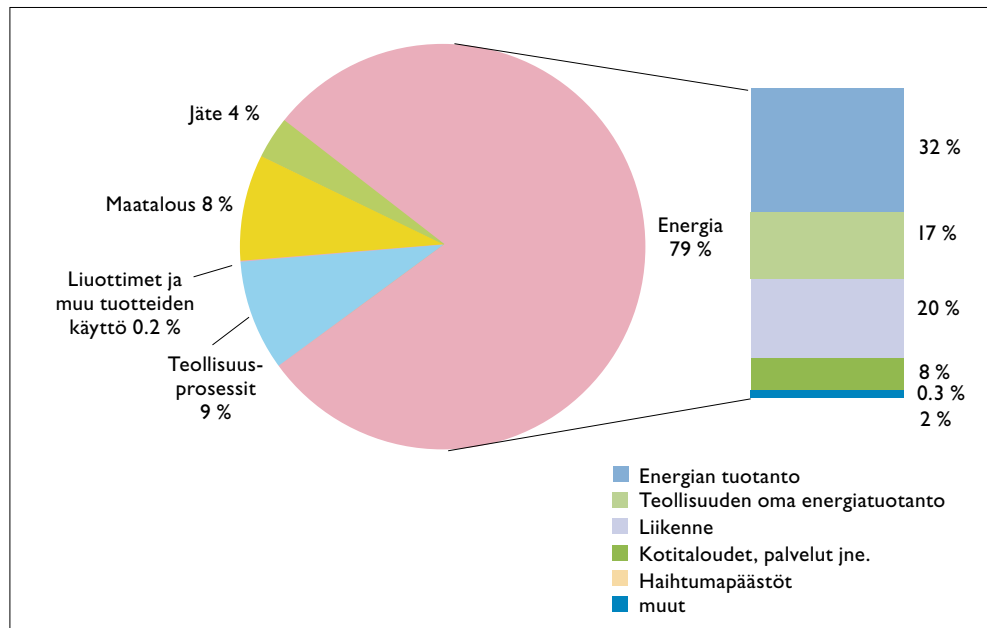
Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnin ohjauksen tavoitteena on kestävän yhdyskuntakehityksen ja palvelujen saatavuuden turvaaminen. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) valmistelutyössä kymmenen vuotta sitten korostui huoli eri alueilla asuvien ja eri väestöryhmien joutumisesta eriarvoiseen asemaan, kun myymäläverkko harvenee ja monet asuinalueet jäävät ilman palveluja. Autottomat taloudet ja vanhukset mainittiin tässä suhteessa erityisen haavoittuvina väestöryhminä. Toinen huolenaihe oli kaupunkikeskustojen taantuminen. (Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998); Ympäristövaliokunnan mietintö 6/1998 vp) Kaupan sijainnin ohjauksen tavoitteet ilmenevät myös alueiden käyttöä ja kaavojen sisältöä koskevissa maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteissa sekä valtioneuvoston hyväksymissä valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa (Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.3.2000). Kilpailua koskevia tavoitteita niihin ei sisälly.

Alkoholijuomien ja lääkkeiden jakelukanavia koskevan sääntelyn taustalla on lähinnä kansanterveyteen liittyviä tavoitteita.

Kaupan sijainnin merkitys yhdyskuntarakenteen muutostekijänä samoin kuin kaupan palvelujen vaikutus elinympäristön laatuun ovat viime vuosina korostuneet. Taustalla on ennen muuta ilmastomuutoksen hillitseminen. Suomen kansainväliset sitoumukset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi edellyttävät toimenpiteitä mm. liikenteen kasvun pysäyttämiseksi ja erityisesti henkilöautoliikenteen vähentämiseksi sekä yhdyskuntarakenteen hajautumisen hillitsemiseksi. (Kansallinen kestävä kehityksen strategia 2006; Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle 24.11.2005)

Liikenne tuottaa merkittävän osan Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Vuonna 2005 energiasektori tuotti kasvihuonekaasupäästöistä noin 79 %, josta liikenteen osuus oli viidennes (kuva 2). (Tilastokeskus 16.1.2007) Energiasektorin kasvihuonekaasupäästöt ovat kokonaisuudessaan viime vuosina vähentyneet, mutta liikenteen päästöt ovat jatkaneet kasvua liikenteen lisääntymisen takia. Ostos- ja asiointiliikenne on tällä hetkellä yksi nopeimmin kasvavista liikenteen lohkoista. Ostos- ja asiointimatkojen osuus liikenteen matkasuoritteesta (päivittäiset kilometrit) on viidennes. Siitä noin kaksi kolmasosaa syntyy päivittäistavaroiden ostosmatkoista. (Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus 2004–2005.)

Kansallisessa kestävä kehityksen strategiassa (2006) esitettyihin yhdyskuntien kehittämisen linjauksiin sisältyy pyrkimys hillitä yhdyskuntarakenteen hajautumista, vähentää liikennetarvetta ja liikenteestä aiheutuvia haittoja sekä turvata palvelujen saatavuus. Keskeisiin tavoitteisiin kuuluu myös keskustojen elinvoiman säilyttäminen ja niiden aseman vahvistaminen. Väestön nopean ikääntymisen takia palvelujen saatavuus korostuu väestöä menettävien alueiden ohella myös kasvu-keskuksissa.



Kuva 2. Kasviuonekaasupäästöt sektoreittain vuonna 2005 (%). Lähde: Tilastokeskus 15.1.2007.

Kauppojen aukiololain taustalla on yhtenä huolenaiheena lähipalvelujen säilyminen. Sen tavoitteena on parantaa lähikaupan kilpailutilannetta ja kannattavuutta sallimalla pienten, myyntialtaan enintään 400 neliömetrin suuruisten myymälöiden aukiolo sunnuntaisin ympäri vuoden. (Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vähittäiskaupan aukioloajoista ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n 23 kohdan kumoamisesta, HE 49/2000 vp)

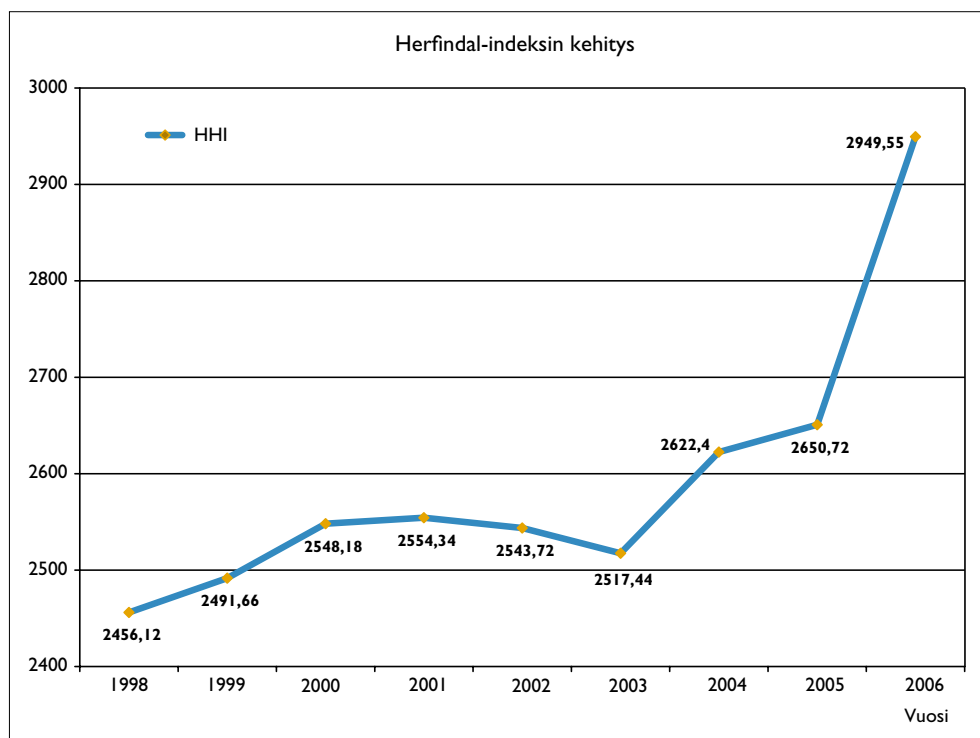
4 Kilpailu vähittäiskaupassa

Vähittäiskaupassa kilpailun toimivuutta voidaan arvioida esimerkiksi hintatasolla, laadulla tai valikoimien monipuolisuudella, palvelujen tuottamisen tehokkuudella sekä kannattavuudella. Vallitsevan tilanteen ohella kilpailun toimivuudesta kertoo talouden kyky tuottaa uusia, aiemmin tuntemattomia hyödykkeitä taikka entisiä hyödykkeitä uusilla tehokkaammilla tavoilla. Sitä voidaan mitata uusien hyödykkeiden markkinoille tulolla, uusilla tavoilla tuottaa hyödykkeitä, hoitaa niiden jakelu ja organisoitua.

Päivittäistavarakaupan kilpailun toimivuutta kuvaavia tekijöitä arvioidaan seuraavassa myös suhteessa muihin EU-maihin ja Pohjoismaihin. Vertailu perustuu pohjoismaiden kilpailuviranomaisten selvitykseen päivittäistavarakaupan kilpailutilanteesta Pohjoismaissa (Nordic Food Markets – a taste for competition 2005).

Markkinoiden keskittymisaste ja muita kilpailuindikaattoreita

Tietyn toimialan kilpailun toimivuutta kuvaamaan on perinteisesti käytetty keskittymistä kuvaavia tunnuslukuja. Päivittäistavarakaupan keskittymisaste on Suomessa muiden Pohjoismaiden tavoin korkea. Vuonna 2006 kaksi suurinta päivittäistavarakaupan ryhmittymää hallitsi 73,3 % markkinoista ja kolme suurinta 85,2 %. Keskittyminen on lisääntynyt merkittävästi viime vuosina muun muassa yrityskauppojen seurauksena (kuva 3). Korkeaa keskittymisastetta on pidetty yhtenä tekijänä, joka selittää Suomen moniin muihin EU-maihin verrattuna korkeaa hintatasoa (Talouspolitiikan strategia -raportti 2006).



Kuva 3. Keskittymisasteen kehitys päivittäistavarakaupassa vuosina 1998–2006 Herfindahl-Hirschmann indeksillä¹ mitattuna. Lähde: Björkroth & Koponen 2006; PTY.

Erikoiskauppa ei ole päivittäistavarakaupan tavoin omistussuhteiltaan keskittynyttä, vaan toimijoita on lukuisia. Erikoistavaroita myy yli 17.000 erikoiskaupan yritystä. Niiden lisäksi erikoistavaroita myydään hypermarketeissa ja tavarataloissa. Suurin osa erikoiskaupan myymälöistä on omistajiensa vetämiä itsenäisiä yhden myymälän yrityksiä. Myös ketjumuymälöistä merkittävä osa on itsenäisiä yrityksiä. Ketjuun-tuneiden myymälöiden ja monimyyväläyrytysten asema on kuitenkin monilla eri-koiskaupan toimialoilla liikevaihtoon suhteutettuna merkittävä. (Kaupan työryhmän mietintö 2005.)

Kauppa- ja teollisuusministeriön ja Etlatieto Oy:n tuoreen tutkimuksen (Maliranta ym. 2007a) tavoitteena on ollut laskea toimialoittaisia tilastollisia kilpailuindikaattoreita ja tehdä niiden perusteella päätelmiä erityisesti palvelualueiden yritysten kilpailutilanteiden muutostrendeistä vuosina 1994–2004. Tutkimuksen mukaan Suomessa toimivien palvelualueiden yritysten kohtaama kilpailu on kiristynyt vähittäiskaupan erikoistumattomissa myymälöissä (TOL 521), joihin sisältyy suurin osa päivittäistavarakauppaa.

Hintataso ja valikoima

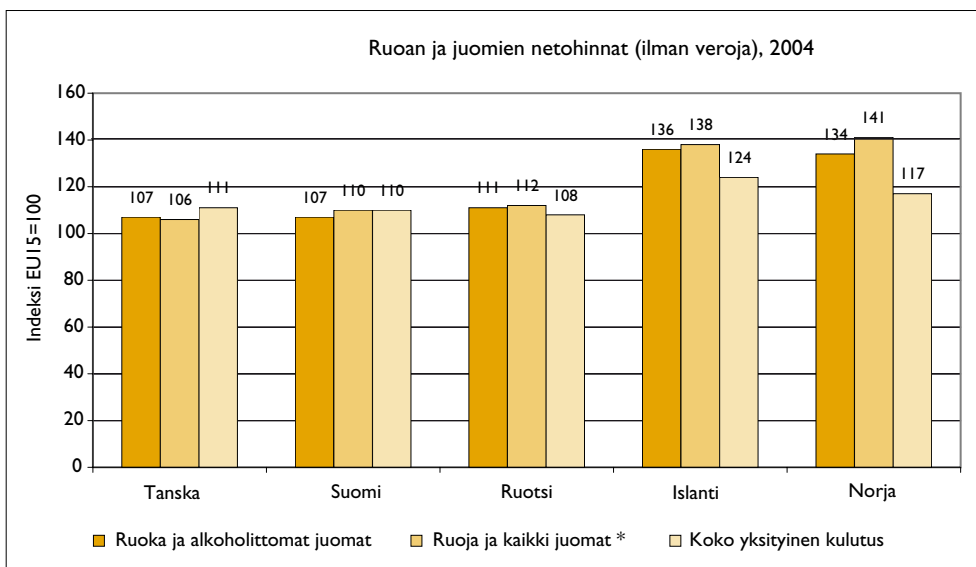
Vähittäiskaupan hintakehitys on ollut viime vuosina kuluttajan kannalta suotuisa. Hintojen nousu on pysynyt maltillisena. Esimerkiksi elintarvikkeiden hinnat ovat reaalisesti vuoden 1996 tasolla.

Suomessa ruoan ja alkoholittomien juomien hintataso on noin 7 % korkeampi kuin vanhoissa EU-maissa (Talouspolitiikan strategia -raportti 2006). Pohjoismaisessa vertailussa Suomen hintataso on ollut samalla tasolla Ruotsin ja Tanskan kanssa. Toi-

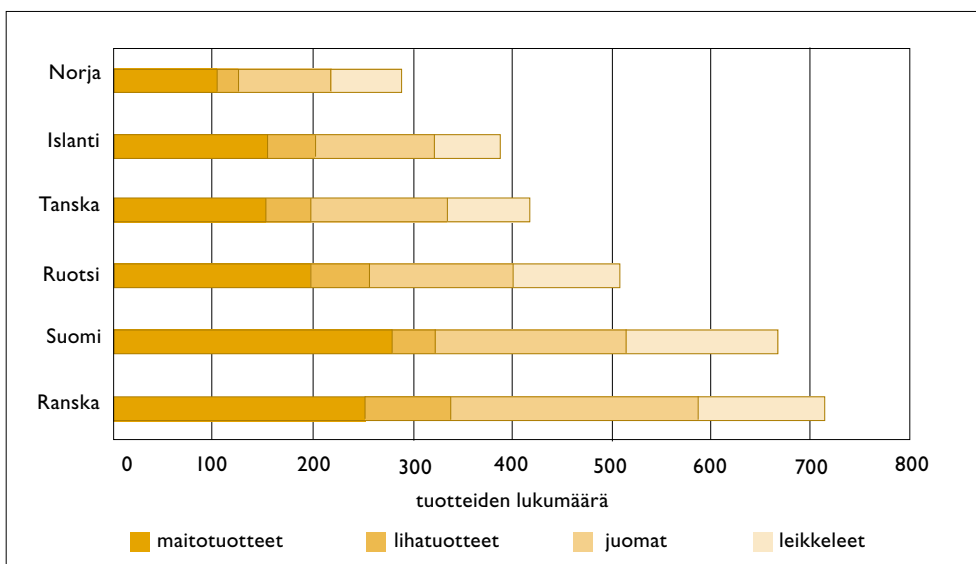
¹ Herfindahl-Hirschmann indeksi (HHI) muuntaa markkinaosuudet toimialan keskittyneisyyden mittariksi. Indeksiluku lasketaan siten, että alalla toimivien yritysten markkinaosuuksien neliöt lasketaan yhteen. Markkinoita pidetään keskittyneinä, kun indeksiluku on yli 1800.

saalta valikoimien laajuudessa suomalainen päivittäistavarakauppa päihittää muut Pohjoismaat. (Kuvat 4 ja 5)

Syynä korkeisiin hintoihin on pidetty päivittäistavarakaupan keskittyneisyyden ohella hard discount -myymälöiden alhaista markkinaosuutta, elintarvikkeiden korkeaa arvonlisäveroa sekä harvaa asutusta, joka lisää kuljetuskustannuksia. Kuluttajahintojen alentamisessa odotukset kohdistuvat uusien, kansainvälisten toimijoiden tulon Suomen markkinoille. Päivittäistavaraketjujen haastaminen kilpailuun on mahdollista lähinnä yrityskaupan tai uuden jakeluketjun perustamisen kautta. Toisaalta pelkkä kansainvälisten ketjujen mahdollisuus tulla Suomen markkinoille voi sinällään vaikuttaa kuluttajahintoihin. (Talouspolitiikan strategia -raportti 2006.)



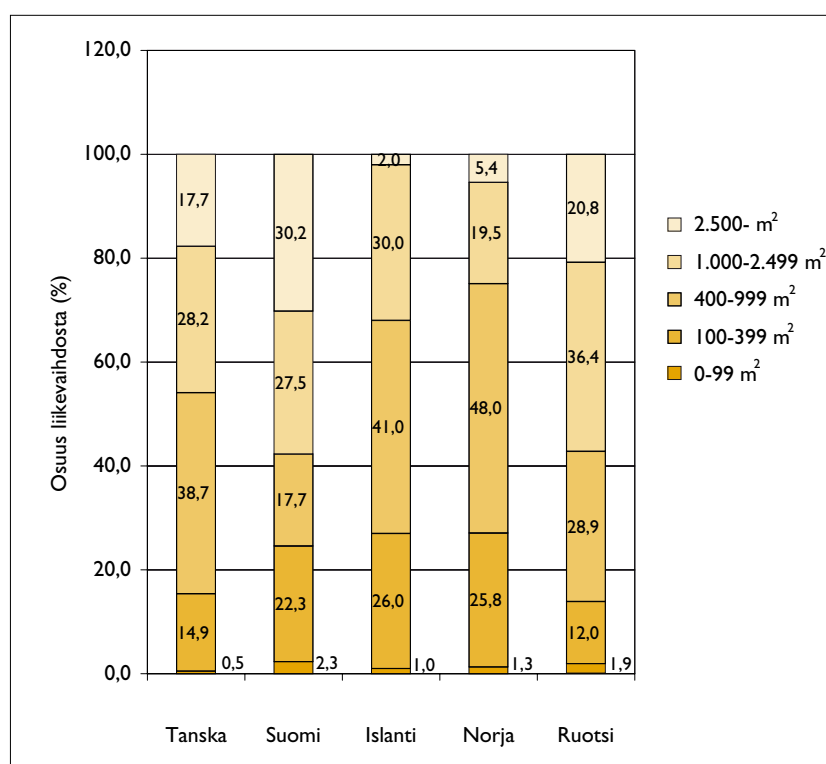
Kuva 4. Ruoan ja virvoitusjuomien hinnat ilman veroja Pohjoismaissa vuonna 2004. Lähde: Nordic Food Markets – a taste for competition 2005.



Kuva 5. Eräiden elintarvikkeiden tuoteryhmien valikoimien laajuus keskiwertosupermarketissa vuonna 2005. Lähde: Nordic Food Markets – a taste for competition 2005.

Myymälärakenne ja saavutettavuus

Päivittäistavara-kaupan myymälärakenne on Suomessa muihin Pohjoismaihin verrattuna suuryksikkövaltainen. Vuonna 2002 suurten päivittäistavaramyymälöiden (myyntipinta-ala yli 2 500 m²) osuus myyntipinta-alasta oli suurin Suomessa (30,2 %) (kuva 6). Laatikkomyymälöiden ja erityisesti hard discount -myymälöiden osuus myynnistä on puolestaan ollut alhainen. Vuonna 2003 laatikkomyymälöiden osuus myynnistä oli Suomessa yhteensä 13 prosenttia, josta hard discount -myymälöiden osuus oli 3 prosenttia (kuva 7). Hard discount -myymälöiden osuus on Suomessa myös eurooppalaisen mittapuun mukaan alhainen: esimerkiksi Saksassa niiden markkinaosuus on 26 prosenttia (Talouspolitiikan strategia -raportti 2006). Saksalaisen hard discount -konseptilla toimivan yrityksen Lidlin tulo Suomeen vuonna 2002 on kuitenkin muuttanut tilannetta. Lidlin markkinaosuus oli kesällä 2007 noussut jo 5 prosenttiin (Simonen 2007).



Kuva 6. Päivittäistavara-kaupan myyntipinta-alan jakautuminen Pohjoismaissa vuonna 2002. Lähde: Nordic Food Markets – a taste for competition 2005; A.C. Nielsen.

	Tanska	Suomi	Islanti	Norja	Ruotsi
Laatikkomyymälät	26	13	38	51	11
- josta hard discount -myymälöiden osuus	4	3	0	0	0,5
Hypermarketit	18	30	2	6	21

Kuva 7. Laatikkomyymälöiden (2003) ja hypermarkettien (2002) osuudet myynnistä Pohjoismaissa.² Lähde: Nordic Food Markets – a taste for competition 2005; A.C. Nielsen

² Tilastoon on syytä suhtautua varauksella hypermarkettien osalta. Vuonna 2002 hypermarkettien myyntiosuus oli Suomessa 22,6 % päivittäistavaramyymälöiden myynnistä.

Päivittäistavaramyymälöiden verkosto on harvaan asutussa Suomessa muiden Pohjoismaiden tavoin harva moniin Keski-Euroopan maihin verrattuna. Ainoastaan Tanskassa myymälätiheys vastaa keskieurooppalaista tasoa. Suomen erityispiirre on vertailumaita hitaampi kaupungistumiskehitys, Suomen väestöstä vain 59 prosenttia asui vuonna 2002 kaupunkimaisilla alueilla. (Kuva 8) Päivittäistavarakaupassa kuten useimmissa muissakin peruspalveluissa ovat etäisyydet kotoa kasvaneet viime vuosina. Vuonna 2004 72 prosentilla suomalaista oli alle kahden kilometrin matka päivittäistavarakauppaan, kun heidän osuutensa 1999 oli vielä 80 prosenttia (Erjos 2005). Suomalainen erityispiirre on laaja maaseutu, jossa kyläkauppaverkoston ylläpitäminen on muuttoliikkeen takia erityisen vaikeaa. (Saavutettavuutta tarkastellaan lähemmin luvussa 5.)

	Kauppojen lukumäärä	Pinta-ala km ²	Kauppoja/1000 km ²	Kaupungistumistaso (%)
Norja	4,022	324,220	12	75
Ruotsi	4,693	449,964	10	83
Suomi	3,395	337,030	10	59
Tanska	3,310	43,080	77	85
Islanti	190	103,000	2	93
Saksa	29,600	357,000	83	88
Alankomaat	3,930	41,526	95	90
Iso-Britannia	14,445	243,305	59	90
Ranska	14,335	543,963	26	76

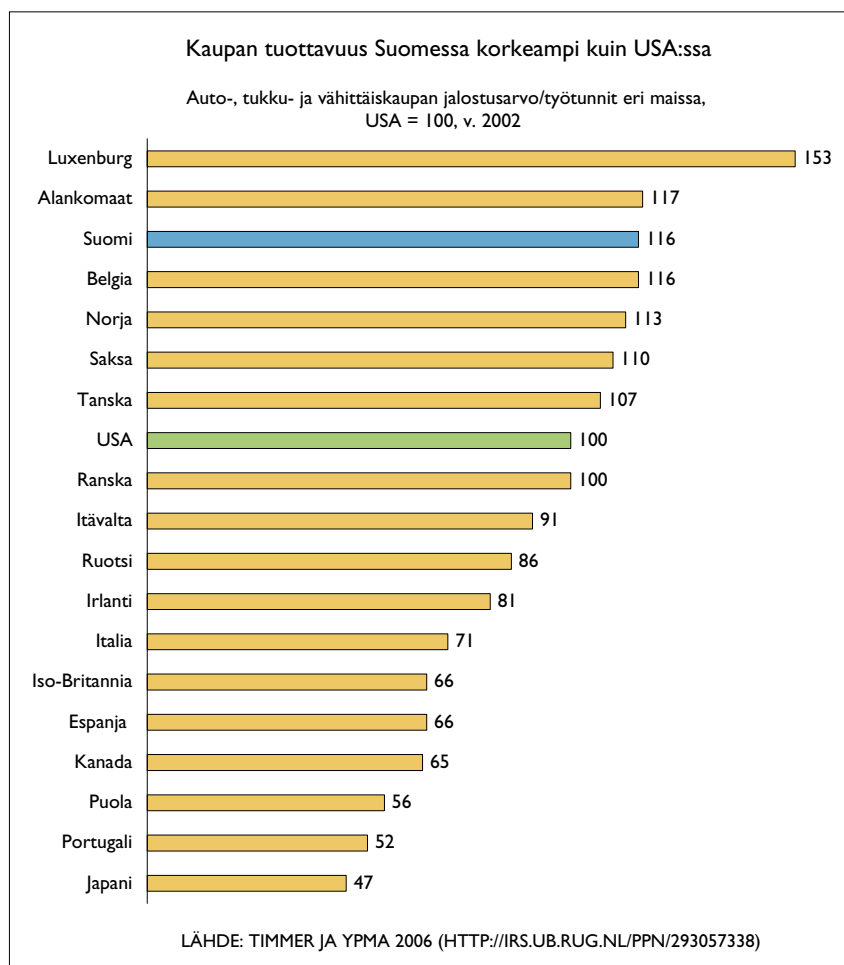
Kuva 8. Päivittäistavaramyymälöiden saavutettavuus ja kaupungistuminen, 2002. Lähde: Nordic Food Markets – a taste for competition 2005.

Erikoiskaupan yrityksillä oli vuonna 2005 toimipaikkoja noin 21.500. Keskimääräinen myymäläpinta-ala on alle 400 m². Erot toimialojen välillä ovat kuitenkin suuria. Paljon tilaa vaativan erikoiskaupan myymälöiden huoneistokoko on keskimäärin 850 m² ja keskustaan hakeutuvan erikoiskaupan alle 300 m². (Santasalo & Heusala 2002.)

Erikoiskauppa on sijoittunut pääosin keskustoihin ja kauppakeskuksiin, mutta myös keskustojen ulkopuolisiin hypermarketteihin. Erikoiskaupan suuryksiköt kuten Ikea, Kodin Ykkönen sekä paljon tilaa vaativan erikoistavaran myymälät sijoituvat pääosin keskustojen ulkopuolelle. Erikoiskaupan palvelujen saavutettavuuden kannalta olennaista on keskustojen palvelutarjonta niiden hyvän saavutettavuuden vuoksi. Erikoiskaupassa palvelujen fyysinen saavutettavuus ei ole samalla tavoin keskeinen kuin päivittäistavarakaupassa, koska niissä asioidaan harvemmin. Fyysistä saavutettavuutta tärkeämpi on tarjonnan monipuolisuus.

Tuottavuus ja kannattavuus

Kaupan tuottavuus on Suomessa kansainvälisesti korkealla tasolla (kuva 9). Koko kaupan alan (auto-, tukku ja vähittäiskauppa) tuottavuus on Suomessa korkeampi kuin USA:ssa. Tuottavuuden kasvun taustalla on kiristynyt kilpailu. Yksittäisistä toimialoista kilpailu on kiristynyt eniten hyper- ja supermarkettien sekä tavaratalojen vähittäiskaupassa. (Maliranta ym. 2007a; 2007b.)



Kuva 9. Auto- tukku- ja vähittäiskaupan jalostusarvo/työtunnit eri maissa.
Lähde: Maliranta ym 2007b.

Päivittäistavarakaupan kannattavuuden taso on Suomessa edelleen valtaosin hyvä (Kaupan työryhmän mietintö 2005). Alan hyvä kannattavuus viittaa siihen, ettei tuottavuuden kasvu olisi täysin välittynyt kuluttajahintoihin. Kaupat ovat kyenneet käyttämään neuvotteluvoimaa ostajana ja pitämään tavarantoimittajille maksamansa hinnat kohtuullisina. (Talouspolitiikan strategia -raportti 2006.) Kannattavuuteen ovat vaikuttaneet muun muassa logistiikan kehittäminen, tietotekniikan laaja hyödyntäminen ja suuryksiköiden rakentaminen.

Kansainvälistyminen

Suomessa toimii vajaat 40 ulkomaista erikoiskaupan ketjua. Kansainvälistyminen alkoi erikoiskaupassa jo 1980-luvulla. Ensimmäiset ulkomaiset ketjut olivat kosmetiikka-alan yrityksiä ja ruotsalaisia vaatetusalan yrityksiä. Sitten ketjuja on tullut myös muille erikoiskaupan toimialoille kuten kodinkonekauppaan, sisustusalan kauppaan, rautakauppaan ja puutarhakauppaan. Ruotsalaisten lisäksi Suomeen on tullut norjalaisia, tanskalaisia ja saksalaisia ketjuja. Uusia ulkomaisessa omistuksessa olevia ketjuliikkeitä on tullut suomeen erityisesti 2000-luvulla. Erikoiskaupan toimipisteistä niiden osuus on vajaa 3 prosenttia, mutta myyntiosuus on noussut jo noin 9 prosenttiin. Kansainvälistyminen on tuonut erikoiskauppaan uusia myymälätyyppejä sekä lisännyt kilpailua. (Kaupan työryhmän mietintö 2005; Niilola ym. 2003.)

Toistaiseksi ainoa ulkomainen päivittäistavarakaupan ketju on saksalainen hard discount -ketju Lidl, joka aloitti toimintansa Suomessa vuonna 2002. Se on viidessä vuodessa ottanut nykyisellä 115 myymälällään noin 5 prosentin markkinaosuuden maamme päivittäistavarakaupassa (Simola 2007). Ketjun vaikutus on ollut sen saavuttamaa pienehköä markkinaosuutta suurempi. Vähittäiskaupan kansainvälistymistä koskevan tutkimuksen mukaan (Pertti Kiuru ym. 2004) Lidlin tulo markkinoille on kiristänyt kilpailua alentaen hintatasoa ja alan toimijoiden katteita ja kannattavuutta erityisesti niiden tuotteiden ja tuoteryhmien kohdalla, joissa uusi kilpailija toimii. Vanhat toimijat ovat joutuneet uudistamaan konseptejään vastatakseen kiristyneeseen kilpailuun

Tutkimuksessa todetaan edelleen, että Lidlin tulosta huolimatta leimallista päivittäistavarakaupan kilpailulle Suomessa on edelleen se, että kahdella suurimmalla toimijalla on erittäin vahva asema markkinoilla. Kilpailun toimivuuden kannalta tutkimuksessa pidetään toivottavana, että Suomeen tulisi nykyistä enemmän kansainvälisiä toimijoita myös päivittäistavarakauppaan.

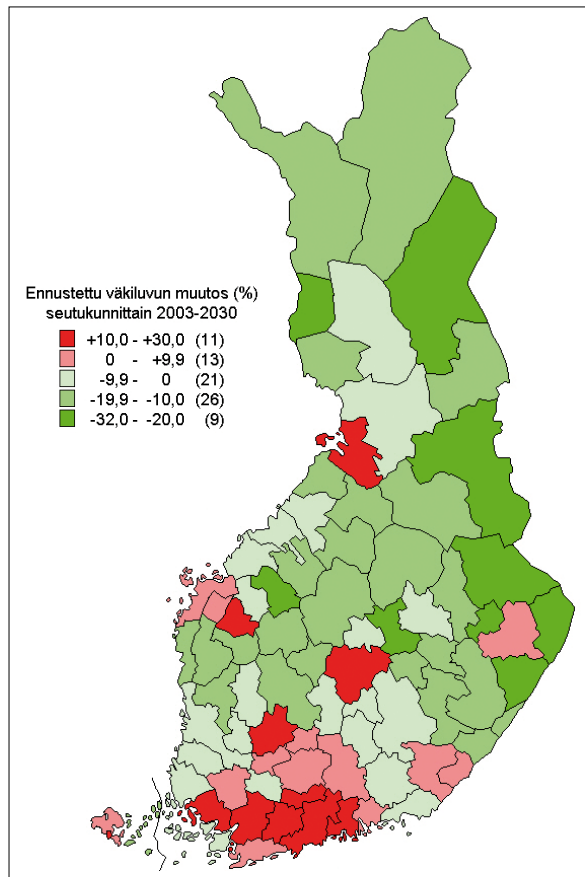
Kokonaisuutena arvioituna markkinoiden avautuminen ja ulkomaisten yritysten markkinoille tulo ovat selvästi edistäneet kilpailua suomalaisilla vähittäiskaupan markkinoilla. Kaupan yritykset ovat joutuneet sopeuttamaan toimintastrategioitaan toimintaympäristön muutoksiin.

5 Myymälärakenteen kehitys ja palvelujen saavutettavuuden muutokset

Alue- ja yhdyskuntarakenteen muutokset kaupan kehityksen taustalla

Suomen aluerakenne keskittyy valtakunnan tasolla väestön muuttaessa kasvukeskuksiin (kuva 10). Uusien palvelujen tarvetta syntyy kasvavilla kaupunkiseuduilla, jonne myös kaupan uusperustanta ja investoinnit keskittyvät. Väestöä menettävillä alueilla palvelujen edellytykset heikkenevät kysynnän hiipuessa.

Kaupunkiseuduista muodostuu yhtenäisiä työssäkäynti-, palvelu- ja asuntomarkkina-alueita. Seutuistuminen tehostaa taloudellisten resurssien käyttöä, luo edellytyksiä taloudelliselle toiminnalle ja seudun hyvinvoinnille. Samalla päivittäisen liikkumisen alue laajenee ja henkilöauton käyttö lisääntyy siellä, missä joukkoliikenne ei tarjoa kilpailukyistä vaihtoehtoa.



Kuva 10. Ennustettu väkiluvun muutos seutukunnittain 2003–2030. Ennusteen mukaan väestö keskittyy suurille kaupunkiseuduille. Lähde: Tilastokeskus 2007.

Kauppa yhdyskuntarakenteessa

Kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenteen muutokset ovat vaikuttaneet myös kaupan sijoittumiseen. Parantuneet liikenneyhteydet ovat muuttaneet alueiden saavutettavuutta ja kiinnostavuutta kauppapaikkoina. Työpaikka-alueita ja palvelukeskittymiä on rakennettu myös kaupunkien keskeisten alueiden ulkopuolelle liikenteen solmukohtiin. Kaupunkikeskustat ja kuntakeskukset kilpailevat asiakkaista ja investoinneista niiden kanssa.

Keskustoilla on kuitenkin edelleen merkittävä asema vähittäiskaupan sijaintipaikkana. Keskustoissa ja suurimpien kaupunkiseutujen alakeskuksissa sijaitsevien erikoiskaupan myymälöiden osuus erikoiskaupan myynnistä on merkittävä. Keskustojen houkuttelevuutta kauppapaikkoina ovat merkittävästi parantaneet keskustojen kehittämishankkeet. Tällaisia hankkeita on meneillään kaikkiaan noin 60 kaupunkikeskustassa.

Kattavaa tietoa hypermarkettien sijoittumisesta yhdyskuntarakenteessa ei ole käytettävissä. Ainoastaan kauppakeskuksista tällainen tieto on ollut saatavilla. Kauppakeskukset ovat sijoittuneet pääosin keskustoihin (kuva 11). 2000-luvulla on avattu 13 uutta kauppakeskusta, joista yhdeksän sijaitsee kaupungin ydinkeskustassa, aluekeskuksessa tai paikalliskeskuksessa. Mittavimmat uusista kauppakeskuksista ovat Mylly Raisiossa, Sello ja Iso Omena Espoossa, Kamppi Helsingissä ja IdeaPark Lempäälässä. Mylly ja IdeaPark sijaitsevat keskustojen ulkopuolelle. (Heinimäki 2006.) Suunnitteilla on toteuttaa lähivuosina useita uusia kauppakeskuksia tai niiden laajennuksia.

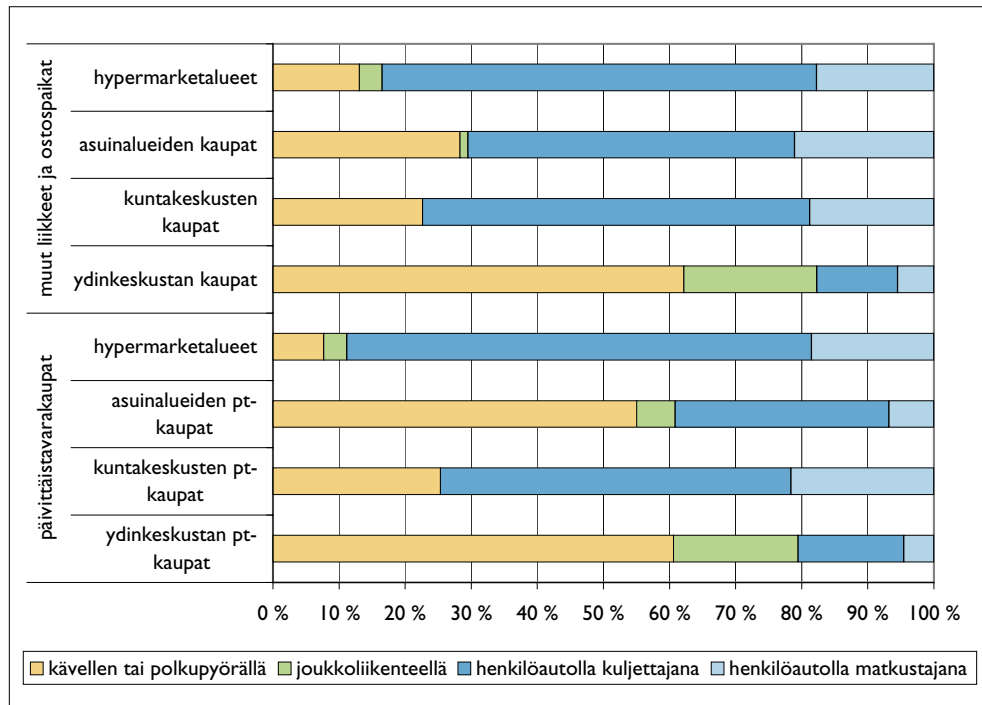
Sijainti	Lukumäärä	Osuus (%)
Kaupungin ydinkeskusta	26	51,0
Aluekeskus	14	27,4
Paikalliskeskus	5	9,8
Keskusten ulkopuolella	6	11,8
Yhteensä	51	100

Kuva 11. Kauppakeskusten sijainti yhdyskuntarakenteessa. Lähde: Heinimäki 2006

Asuinalueilla päivittäistavaran palvelutarjonnan muutoksiin on vaikuttanut ennen muuta alueen luonne. Tiiviimmin rakennetuilla keskusta-alueilla ja kerrostalovaltaisilla asuntoalueilla päivittäiskauppa on säilyttänyt toimintaedellytyksensä pientalo-alueita paremmin. Kaupunkiseutujen reuna-alueille on syntynyt väljästi rakennettuja omakotialueita, joilla ei ole edellytyksiä kaupallisten palvelujen syntymiselle.

Vähittäiskaupan suuryksiköt ja niiden sijainti yhdyskuntarakenteessa vaikuttavat merkittävästi liikennesuoritteeseen ja henkilöautoliikenteen määrään. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla 40 % ostos- ja asiointimatkojen liikennesuoritteesta syntyi matkoista keskustojen ulkopuolisille hypermarketalueille (Kalenoja 2007).

Myymälän sijainti vaikuttaa myös asiakkaiden kulkutavan valintaan. Keskustojen ja asuntoalueiden ulkopuolisissa myymälöissä asioidaan pääasiassa henkilöautolla. Esimerkiksi Tampereen kaupunkiseudulla hypermarketalueille suuntautuvista asiointimatkoista 85–90 % tehtiin henkilöautolla. Sen sijaan ydinkeskustaan suuntautuvista asiointimatkoista yli 60 % tehtiin kävellen ja polkupyörällä, 20 % joukkoliikennettä käyttäen ja vain 20 % henkilöautolla. Asuinalueiden päivittäistavarakauppoihin yli puolet matkoista tehtiin kävellen ja henkilöauton osuus jäi alle 40 %:n (kuva 12).



Kuva 12. Kulikutapajakautuma eri kauppatyypeissä. Lähde: Kalenoja 2007; Tampereen seudun henkilöliikennetutkimus TASE 2004–2005.

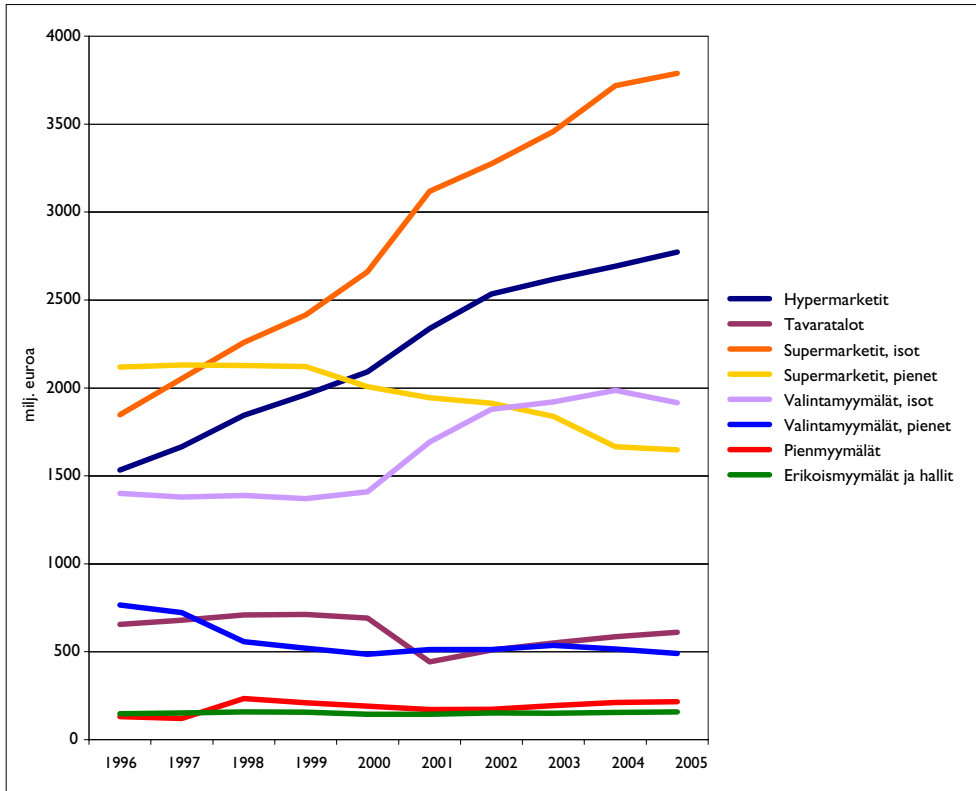
Päivittäistavarakaupan myymälärakenteen kehitys

Myymälärakenne on edelleen kehittynyt suuryksikkövaltaiseen suuntaan. Hypermarkettien ja isojen supermarkettien lukumäärä ja myyntiosuus ovat jatkaneet kasvua. Isot supermarketit ovat säilyttäneet asemansa myyntiosuudeltaan suurimpana myymälätyyppinä. Kasvun arvioidaan edelleen jatkuvan. Kesko on ilmoittanut avaavansa seuraavan neljän vuoden aikana noin 20 uutta Citymarketia. S-ryhmä puolestaan rakentaa lähivuosina kymmenkunta uutta Prismaa. (Tammilehto 2007a; 2007b.)

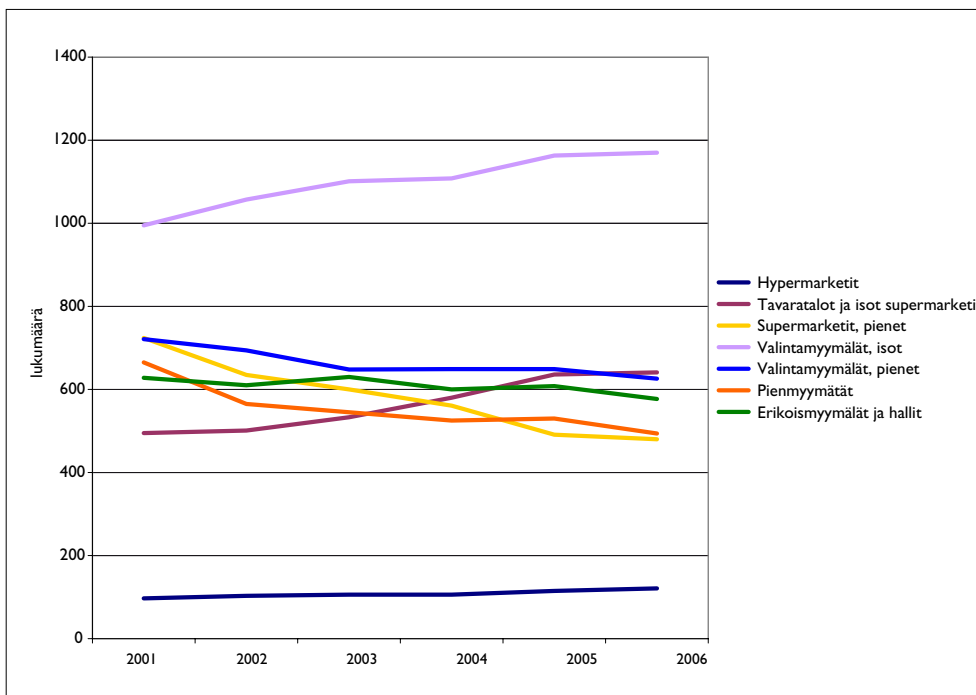
Maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon vaikutusta hypermarkettien ja isojen supermarkettien lukumäärään on vaikea arvioida tilastojen perusteella. Hypermarkettien ja isojen supermarkettien myyntiosuus ja lukumäärä ovat jatkaneet kehitystään entisellä kasvu-uralla, mihin esimerkiksi pitkään jatkuneella talouden korkeasuhdanteella on ollut oma vaikutuksensa.

Pienet supermarketit ovat olleet kehityksessä häviäjiä. Niiden lukumäärän ja osuuden vähittäinen alamäki on jatkunut ja edelleen jyrkentyynyt vuoden 2000 paikkeilla. Ne eivät ole kyenneet kilpailemaan valikoimilla suurten myymälöiden kanssa eivätkä aukioloajoilla pienten kanssa. Aukiololainsäädännön tultua voimaan tapahtui jonkin verran myös sitä, että myyntipinta-alaa pudottiin alle 400 neliömetrin rajan, jotta sunnuntaiaukiolo mahdollistui. Tämän takia osa pienistä supermarketeista on siirtynyt tilastoissa isojen valintamyymälöiden ryhmään.

Merkittävä muutos myymälärakenteen kehityksessä on ollut isojen valintamyymälöiden lukumäärän ja myyntiosuuden kääntyminen kasvuun. Myös pienet valintamyymälät ovat hienoisesti kasvattaneet myyntiosuuttaan 2000-luvulla. Molemmat myymälätyypit kuuluvat niihin myyntialaltaan enintään 400 neliömetrin myymälöihin, jotka saavat olla auki sunnuntaisin ympäri vuoden. Valintamyymälät muodostavat edelleen lukumäärältään suurimpana myymälätyyppinä päivittäistavaramyymäläverkon rungon. (Kuvat 13 ja 14.)

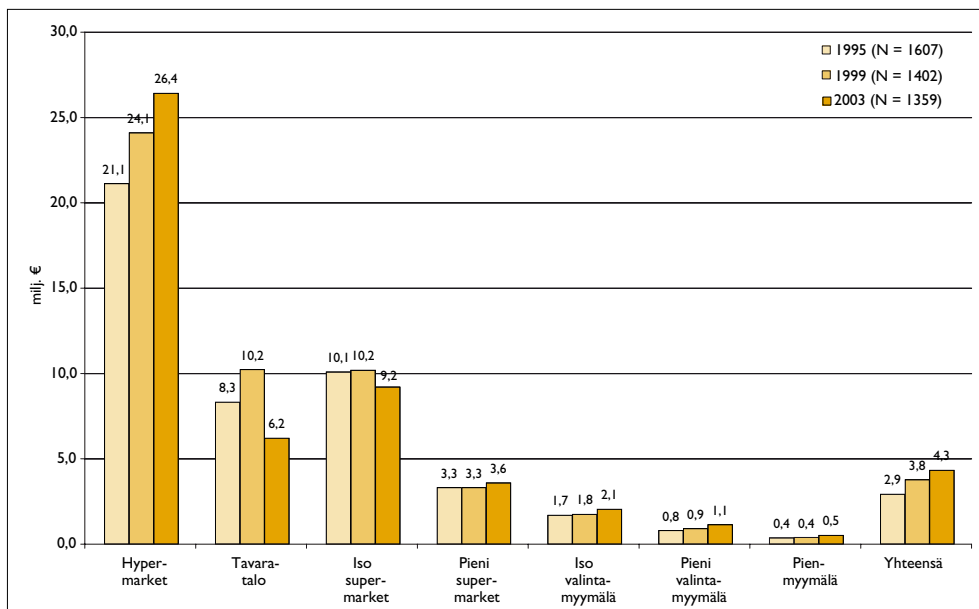


Kuva 13. Päivittäistavaroiden myynnin kehitys myymälätyypeittäin 1996–2006.
Lähde: A.C. Nielsen.

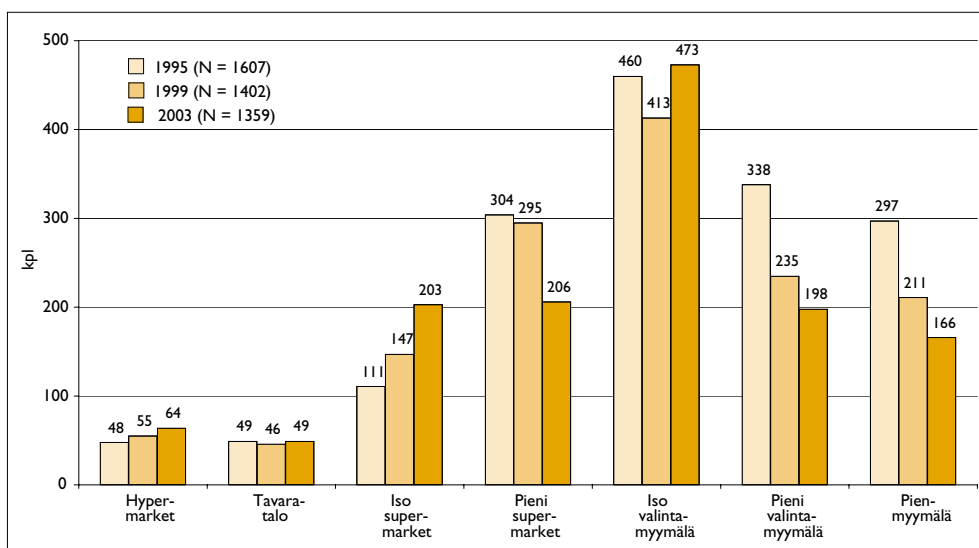


Kuva 14. Päivittäistavaramyymälöiden lukumäärä myymälätyypeittäin 2001–2006.
Lähde: A.C. Nielsen.

Kuluttajatutkimuskeskus on tutkinut päivittäistavarakaupan myymälärakenteen kehitystä kolmellatoista kaupunkiseudulla (Koistinen & Vesala 2006).³ Merkittävin ero valtakunnalliseen kehitykseen verrattuna oli hypermarkettien vahva asema isoihin supermarketteihin verrattuna. Toinen ero oli pienten supermarkettien myyntiosuuden hienoinen kasvu vuosina 1999–2003 vaikka myymälämäärä väheni. Pienmyymälöiden kehityksessä vuoden 2000 jälkeen tapahtunut käänne oli nähtävissä kaikilla tutkituilla kaupunkiseuduilla. (Kuvat 15 ja 16.)



Kuva 15. Päivittäistavaroiden myynti myymälätyypeittäin 13 kaupunkiseudulla vuosina 1995, 1999 ja 2003. Lähde: Koistinen & Vesala 2006.



Kuva 16. Päivittäistavaramyymälät myymälätyypeittäin 13 kaupunkiseudulla vuosina 1995, 1999 ja 2003. Lähde: Koistinen & Vesala 2006.

³ Tutkimus käsitti seuraavat kaupunkiseudut: Helsinki, Tampere, Turku, Oulu, Jyväskylä, Lahti, Pori, Joensuu, Vaasa, Kouvola, Rovaniemi ja Mikkeli. Tutkituilla kaupunkiseuduilla myytiin yli puolet (53 %) Suomen päivittäistavarasta ja alueilla sijaitsi 40 % päivittäistavaramyymälöistä. Tutkimuksessa tarkasteltiin poikkileikkaustilannetta vuosina 1995, 1999 ja 2003, joten se kattoi edellä esitettyä valtakunnallista tilastoa hieman lyhyemmän ajanjakson.

Alkon myymälöiden sijoittumisen on todettu vaikuttavan merkittävästi päivittäistavaran myyntiin vaikutusalueensa myymälöissä (Alkon myymälän vaikutus ympäristönsä päivittäistavaramyyntiin 2005). Selvityksen⁴ mukaan Alkon myymälän välittömässä läheisyydessä olevien myymälöiden myynti kasvoi selvästi vastaavan ajankohdan keskimääräistä kasvua enemmän. Alkon läheisyydessä olevien myymälöiden yhteenlaskettu myynti kasvoi 12,8 prosenttia ja yksittäisten myymälöiden myynnin keskiarvo 16,2 prosenttia. Vastaavana ajankohtana myynti kasvoi vertailumaakunnissa ja koko Suomessa noin 8 prosenttia. Alkon myymälän läheisyys antaa selvän kilpailuedun. Alko vaikuttaa siten sijoituspäätöksillään muiden myymälöiden keskinäiseen kilpailuasemaan.

Päivittäistavarakaupan palvelujen saavutettavuus

Palvelujen koettuun saavutettavuuteen vaikuttavat mm. seuraavat tekijät: tuotevalikoimat, palvelu ja aukioloajat (myymälärakenne ja myymälöiden ominaisuudet), kulutustarpeet, tulotaso ja liikkuminen mm. auton omistus (kotitalouskohtaiset tekijät) sekä etäisyys palveluihin ja liikenneyhteydet (sijainti- ja ympäristötekijät).

Päivittäistavarakaupan palvelujen koettua saavutettavuutta on tutkittu 1990-luvulla (Spåre & Pulkkinen 1977, Kiuru 1999). Näitä tutkimuksia vastaavaa vertailutietoa koetun saavutettavuuden muutoksesta ei kuitenkaan ole 2000-luvulta. Koettua saavutettavuutta on viimeksi selvitetty Asukasbarometrissä⁵ vuosina 1998 ja 2004. Asukasbarometrin mukaan (Strandell 2005) vuonna 2004 81 prosenttia vastaajista oli tyytyväisiä kaupan palveluihin. Tyytyväisten osuus oli kasvanut viisi prosenttiyksikköä viisi vuotta aikaisemmin tehdystä tutkimuksesta. Eri tyyppisten alueiden välillä oli kuitenkin selvä ero. Tyytyväisyyden kehitys noudatti palvelujen kehitystä. Tyytymättömyys oli lisääntynyt pienemmissä taajamissa ja taajamien reuna-alueilla, joissa aikaisempaa harvemmin oli ruokakauppa omalla asuinalueella.

Palvelujen fyysisen saavutettavuuden kehityksestä on tutkimuksia myös viime vuosilta. Niiden mukaan palvelujen fyysinen saavutettavuus on edelleen heikentynyt. Etäisyydet kotoa palveluihin ovat yleisesti kasvaneet. Palveluverkon harveneminen on johtanut asiointimatkojen pidentymiseen myös päivittäistavarakaupassa. Kun vuonna 1999 noin puolella (49 %) väestöstä oli alle 500 metrin kävelymatka päivittäistavarakauppaan, heitä oli vuonna 2004 enää 40 %. Suuria kaupunkeja (Turku, Tampere, Oulu, Kuopio, Jyväskylä, Lahti ja Pori) lukuun ottamatta muutos on ollut huomattava (kuva 20). (Erjos 2005.)

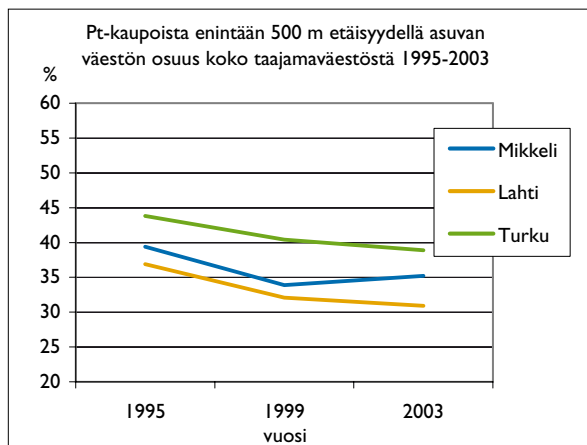
Saman suuntaisia tuloksia saatiin myös Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksessa (Koistinen & Väliniemi 2007), joka koski Turun, Lahden ja Mikkelin kaupunkiseutuja.⁶ Tutkimuksen mukaan palvelujen saavutettavuuden kehityksessä olisi kuitenkin tapahtunut muutos vuoden 1999 jälkeen. Kävelyetäisyydellä päivittäistavarakaupasta asuvien osuus oli vuoden 1999 jälkeen vähentynyt aikaisempaa loivemmin tai kääntynyt kasvuun (kuva 17).

⁴ Selvityksessä tarkasteltiin sellaisia päivittäistavaramyymälöitä, joiden välittömään läheisyyteen oli avattu uusi Alkon myymälä tai siirtynyt aikaisemmin muualla toiminut Alkon myymälä vuosina 1995–2003. Mukana oli 55 Alkon myymälää. Alkon vaikutusta arvioitiin vertaamalla Alkon tulon jälkeisen vuoden päivittäistavaran myyntiä avaamista edeltävän vuoden myyntiin. Lisäksi tarkasteltiin Alkon vaikutuksia laajemmalla vaikutusalueella. Vertailua varten laskettiin vaikutusalueen maakunnan ja koko Suomen päivittäistavaramyynnin muutos vastaavalla ajanjaksolla.

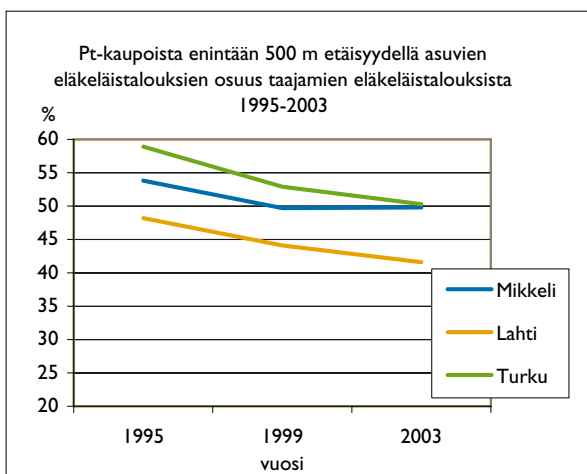
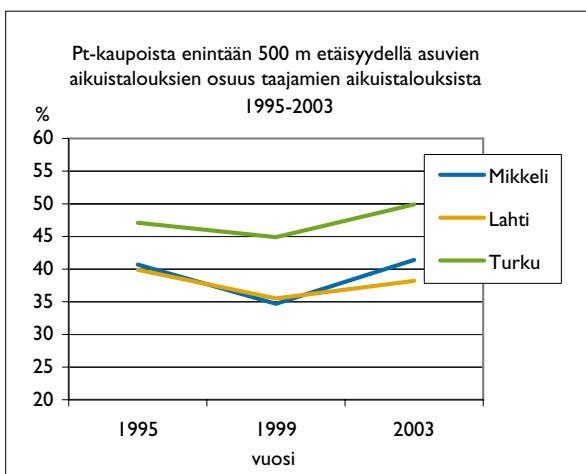
⁵ Asukasbarometri on toteutettu kyselynä yli 10 000 asukkaan taajamissa asuville, joten se kuvaa suhteellisen suurissa kaupungeissa ja kuntakeskuksissa asuvien kokemuksia.

⁶ Tutkimus koski päivittäistavarakaupan fyysisistä saavutettavuutta ja siinä tapahtuneita muutoksia Turun, Lahden ja Mikkelin kaupunkiseutujen taajama-alueilla. Tutkimus perustuu Kuluttajatutkimuskeskuksen paikkatietojärjestelmässä oleviin A.C. Nielsenin myymälärekisterin toimipaikkatietoihin sekä Tilastokeskuksen väestöä koskeviin ruututietokantoihin.

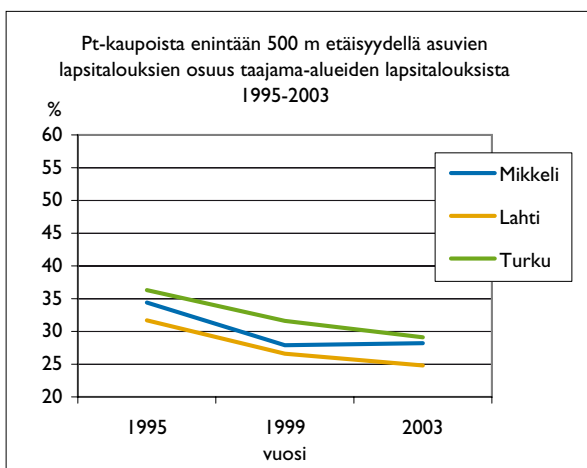
Kuva 17. Kävelyetäisyydellä päivittäistavarakaupoista asuvan väestön osuus kolmella kaupunkiseudulla. Lähde: Koistinen & Välimäki 2007.



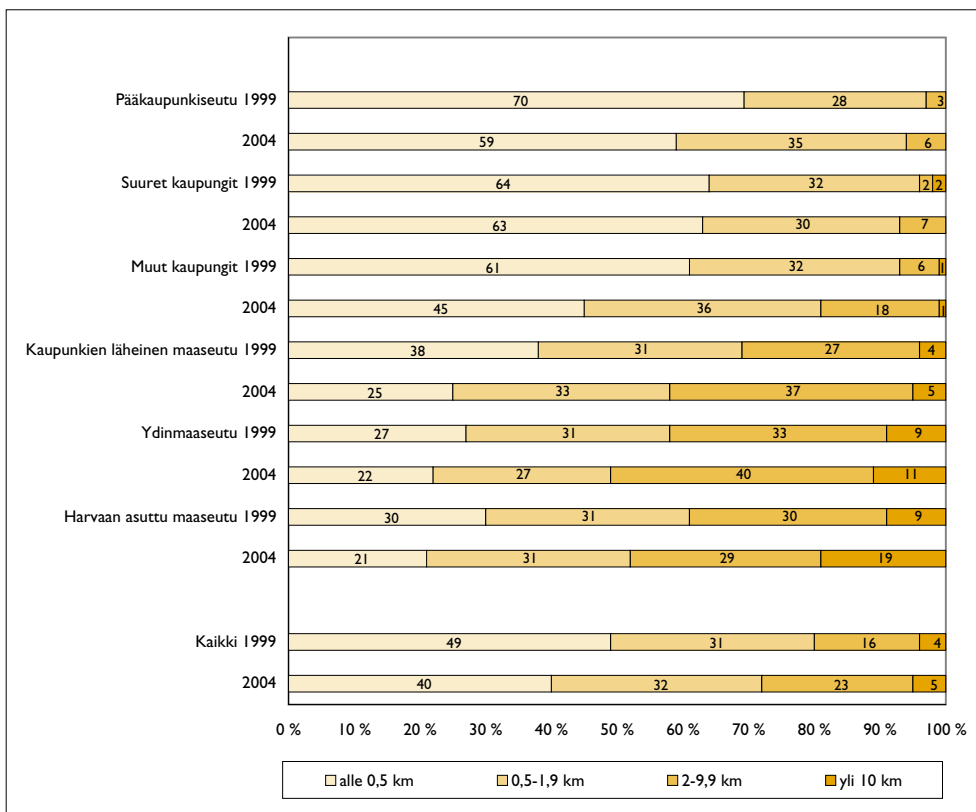
Tutkimuksessa tarkasteltiin saavutettavuuden muutoksia myös eri väestöryhmien kannalta. Erilaisten kotitalouksien keskinäiset erot osoittautuivat suuriksi ja saavutettavuus oli kehittynyt niiden kohdalla eri suuntiin. Aikaisempaa suurempi osa aikuistalouksista asui kävelyetäisyydellä päivittäistavarakaupasta vuonna 2003 kuin vuonna 1999. Kävelyetäisyydellä ruokakaupasta asuvien lapsi- ja eläkeläistalouksien osuus oli sen sijaan edelleen laskenut, vaikkakin loivemmin. Vuonna 2003 enää 25–30 % lapsitalouksista oli kävelymatka kauppaan. (Kuvat 18, 19 ja 20.) Myös eläkeläistalouksien kauppamatkat olivat pidentyneet. Tähän ryhmään kuuluu paljon autottomia talouksia ja vanhuksia, joille etäisyys on palvelujen saatavuuden kannalta kynnyskysymys.



Kuvat 18, 19 ja 20. Kävelyetäisyydellä päivittäistavarakaupoista asuvien aikuis-, eläkeläis- ja lapsitalouksien osuus kolmella kaupunkiseudulla. Lähde: Koistinen & Välimäki 2007.



Päivittäistavarakaupan palvelujen saavutettavuuden alueelliset erot ovat suuria ja ne ovat edelleen kasvaneet. Muuttoliikkeestä johtuen alueelliset erot pohjoisen ja eteläisen Suomen välillä korostuvat. Tilastokeskuksen selvityksen mukaan (Erjos 2005) pitkiä, yli kahden kilometrin etäisyyksiä⁷ ei juurikaan ollut pääkaupunkiseudulla ja suurissa kaupungeissa asuvilla. Sen sijaan yli puolella ydinmaaseudulla tai harvaan asutulla maaseudulla asuvista matkaa kauppaan oli yli kaksi kilometriä. Eniten saavutettavuus oli heikentynyt pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa (muut kaupungit) ja kaupunkien läheisellä maaseudulla. Pienissä ja keskisuurissa kaupungeissa yli kahden kilometrin kauppamatka oli vuonna 2004 19 prosentilla asukkaista, kun heitä oli vuonna 1999 vain 7 prosenttia. Kaupunkien läheisellä maaseudulla heidän osuutensa oli vastaavana aikana kasvanut 31 prosentista 42 prosenttiin. (Kuva 21.)



Kuva 21. Etäisyys kotoa päivittäistavarakauppaan alueittain 1999 ja 2004. Lähde: Erjos 2005.

Myös taajamien sisällä eri tyyppisten asuinalueiden erot näyttävät kasvaneen. Asukasbarometrin mukaan (Strandell 2005) taajamien reunamien pientaloalueilla entistä harvemmassa oli ruokakauppa omalla asuinalueella. Sen sijaan kerrostaloalueilla aikaisempaa hieman useammalla oli ruokakauppa omalla asuinalueella.

Eri tyyppisten asuinalueiden väliset erot selittävät osaltaan myös väestöryhmien välisiä eroja. Aikuistaloudet asuvat muita useammin keskustoissa ja kerrostalovaltaisilla alueilla, joilla lähipalvelut ovat säilyneet ja jopa parantuneet. Lapsitaloudet puolestaan ovat hakeutuneet pientaloalueille, joilla on niukasti kaupan palveluja. Taustalla on yhdyskuntarakenteen kehitys, jossa alueet eriytyvät ominaisuuksiltaan.

⁷ Henkilöliikennetutkimuksen (2004–2005) mukaan keskimääräinen ostosmatka päivittäistavarakauppaan oli kaupunkiseuduilla on 4–5 kilometriä ja muualla jonkin verran pitempi. Tähän vaikuttaa toisaalta se, ettei aina valita lähintä kauppa. Kauppaan ei myöskään aina lähdetä kotoa vaan esimerkiksi töistä. Henkilöliikennetutkimusten mukaan päivittäistavaran ostosmatkat ovat kasvaneet vuosina 1998–2005 noin 40 %.

Monien kaupunkiseutujen reuna-alueille on syntynyt väljästi rakennettuja pientalo-alueita, joilla ei ole edellytyksiä kaupallisten palvelujen syntymiselle.

Kaupan kehitys haja-asutusalueilla

Vuonna 2006 Suomessa oli 563 kyläkauppaa, 48 vähemmän kuin edellisvuonna⁸. Kyläkauppojen lukumäärä on puolittunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. 1990-luvulla kyläkaupat vähenivät noin 100 myymälän vuosivauhdilla. 2000-luvulla väheneminen on kuitenkin hidastunut. Kyläkauppoja koskeviin tilastoihin sisältyy myös haja-asutusalueille perustettuja liikennemyymälöitä. Sijaintinsa takia ne eivät kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole korvanneet kyläkauppoja. (Kytö & Väliniemi 2007.)

Kyläkaupoilla ja myymäläautoilla on ollut vapaa aukiolo vuodesta 1989 saakka. Kyläkauppojen toimintaedellytyksiä on 2000-luvulla parannettu investointituella, joka jatkuu myös vuosina 2008–2011. Toimintaa on myös elvytetty kehittämishankkeilla kuten Elinvoimaa kylille -hankkeella sekä kauppiaiden koulutuksella. Kyläkaupoista on kehitetty monialapalvelupisteitä, joissa saman katon alla on tarjolla päivittäistavarakaupan palvelujen lisäksi esimerkiksi posti-, apteekki- ja huoltamopalveluja. (Ikääntyvän väestön palvelut syrjäseuduilla 2006.)

Tukitoimista huolimatta on vaarana, että haja-asutusalueille syntyy palvelutyhjiöitä. Vuonna 2005 Suomessa oli 149 kuntaa, joiden haja-asutusalueet olivat kokonaan vailla ruokakauppaa. Aukkaita näillä alueilla oli yhteensä noin 227 000. Vuosina 2003–2005 kaupattomilla haja-asutusalueilla asuvien määrä kasvoi 14 prosenttia. Erityisen huolestuttavaa on ollut kauppojen väheneminen Oulun ja Lapin läänien haja-asutusalueilla. Kaikki kunnat, joiden haja-asutusalueilla kaupat vähenivät, olivat keskimääräistä suurempia pinta-alaltaan, joten palvelujen saavutettavuus heikkeni niissä keskimääräistä enemmän. (Kytö & Väliniemi 2007.)

Erikoiskaupan palvelujen kehitys

Erikoiskauppojen lukumäärä on kasvanut koko 1990-luvun laman jälkeisen ajan. Vuonna 2005 erikoiskauppoja oli noin 21 500⁹, mikä oli 74 % kaikista vähittäiskaupan toimipaikoista. Lukumäärältään suurin erikoiskaupan toimialaryhmä on muotikauppa (tekstiili-, vaate-, kenkä- ja laukkukauppa), jonka osuus koko vähittäiskaupan myymäläkannasta on yli 15 %. Erikoiskaupan muiden suurten toimialaryhmien osuus on 3–6 % toimipaikkakannasta. (Kuva 22.)

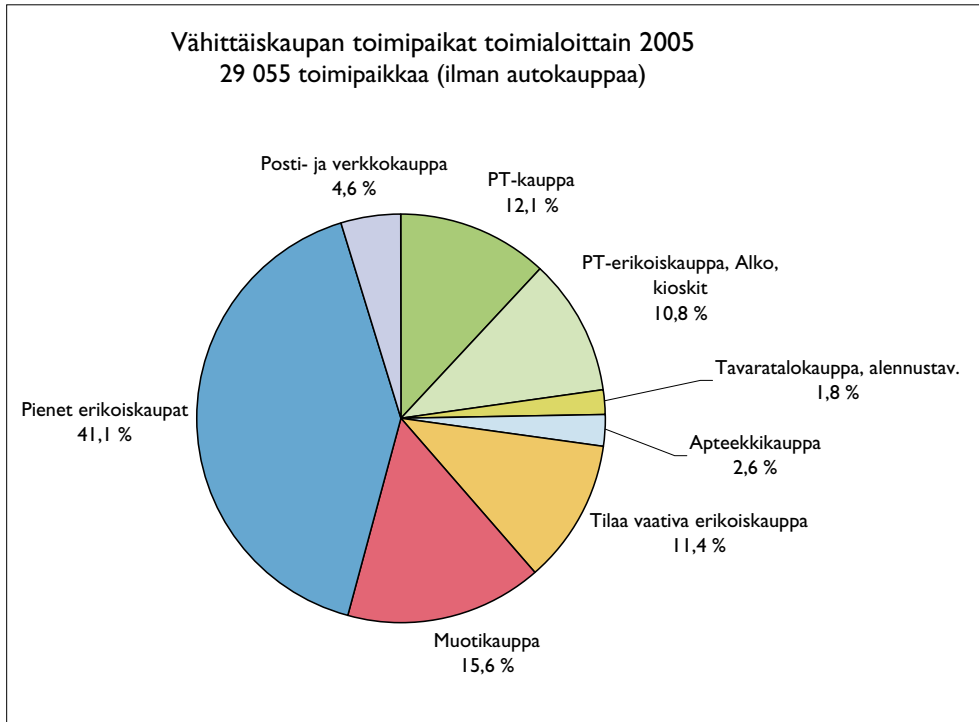
Viime vuosina lukumääräänsä ovat lisänneet erityisesti lahja- ja sisustustavaramyymälät, urheilukaupat ja alennustavaratalot. Suhteellisesti nopeinta kasvu on ollut miestenvaatekaupassa ja erilaisten postimyyntiyritysten kaupassa. (Kaupan työryhmän mietintö 2005.)

Erikoiskaupan myynti on kasvanut vuodesta 1995 alkaen päivittäistavarakauppaa nopeammin. Vuonna 2005 se muodosti 45 % koko vähittäiskaupan liikevaihdosta.

Nopeimmin kasvavia toimialoja ovat olleet rautakauppa, urheilukauppa ja huonekalukauppa, jotka ovat kasvaneet merkittävästi vähittäiskaupan keskimääräistä kasvua nopeammin. Erikoistavaran tarjontaa on laajennettu myös päivittäistavarakaupan myymälöissä korvaamaan hitaasti kasvavaa päivittäistavaran myyntiä. (Kaupan työryhmän mietintö 2005.)

⁸ Kyläkaupalla tarkoitetaan haja-asutusalueella sijaitsevaa päivittäistavarakauppaa, jonka vuosimyynti on alle 2 miljoonaa euroa ja myyntipinta-ala on alle 400 neliometriä. Kyläkauppoihin luetaan myös myymäläautot ja veneet.

⁹ Autokauppa ei sisälly lukuun.



Kuva 22. Vähittäiskaupan toimipaikat toimialoittain 2005 (ilman autokauppaa). Lähde: Tilastokeskus 2007. Suomen yritykset 2005.

Erikoiskaupan viimeaikaiselle kehitykselle on ominaista toimialaliukuma. Uudet myymäläkonseptit yhdistävät tuotteita ja palveluja uusilla tavoilla. Tuotevalikoimat laajenevat kattamaan usean eri toimialan tuotteita. Esimerkiksi alennustavaratalokaupan myynnin voimakas kasvu on perustunut vahvaan erikoistavaravalikoimaan. Myös paljon tilaa vaativan erikoistavaran myymälät ovat laajentaneet valikoimiaan päätoimialan rinnalle. Esimerkiksi huonekalukaupat tarjoavat myös muita kotiin liittyviä tuotteita kuten sisustus- ja taloustavaroita sekä suunnittelu-, asennus- ja kuljetuspalveluja.

Pienet erikoiskaupat ovat toimitilojen osalta erityisen riippuvaisia muiden investoinneista. Erikoiskaupan kehityksen ja kilpailun toimivuuden kannalta suurin ongelma on puute hyvistä toimitiloista keskustoissa. Erikoiskaupan voimakkaan kasvun takia uuden liiketilan tarve kasvaa. Vaikka uutta toimitilaa rakennetaan jatkuvasti ja sitä vapautuu muilta toiminnoilta, on kehittyvissä kuntakeskuksissa ja kauppa-keskittymissä esiintynyt puutetta erikoiskaupan tarpeisiin soveltuvasta liiketilasta. Osa vanhoista liiketiloista ei vastaa uuden liiketoiminnan tarpeita tai ne sijaitsevat väärässä paikassa. (Kaupan työryhmän mietintö 2005.)

Tulevaisuuden kehitystrendit vähittäiskaupassa

Keskeisiä vähittäiskaupan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä ovat kansainvälistyminen, kilpailun koveneminen sekä kuluttajakunnan ja kulutuksen muutokset. Tulevaisuudessa yrityksiltä edellytetään entistä enemmän kykyä vastata erilaisten kuluttajien muuttuviin tarpeisiin ja odotuksiin.

Kilpailu pakottaa vähittäiskaupan yritykset kehittämään toimintaansa ja parantamaan tuottavuutta sekä etsimään oikean sijainnin myymälöille. Tämä edellyttää uusien teknologioiden käyttöönottoa, tuotanto- ja toimitusketjujen hallintaa ja tiedonhallinnan kehittämistä tavaravalikoimien kasvaessa. Kilpailukyky edellyttää kulutus-

kysyntää vastaavaa kauppaverkostoa. Päivittäistavarakauppa arvioi, että hyper- ja supermarkettien voimakkaan kasvun vaihe on ohi. Toisaalta ennakkotiedot kaupan rakentamisesta viittaavat siihen, että ainakin lähivuosina hypermarkettien rakentaminen jatkuu voimakkaana. Lähipalvelut vakiinnuttavat asemansa ja sopeuttavat konseptinsa muuttuviin markkinoihin.

Suurimmat muutokset kuluttajakunnassa tulevat olemaan väestön ikääntyminen ja pienten, yhden tai kahden hengen kotitalouksien osuuden kasvu. Samalla kulutus eriytyy ja syntyy erilaisia kulutustyyplejä, joihin iän, elämänvaiheen ja tulojen ohella tulevaisuudessa vaikuttavat entistä enemmän myös erilaiset elämäntyyli (life-style). Tuloerojen arvioidaan edelleen kasvavan. Osalla kuluttajista on varaa kuluttaa enemmän, lisätä palvelujen käyttöä ja ylellistä kulutusta, osa joutuu tinkimään kulutustasostaan. (Wilska 2006.)

Kokonaisuutena ostovoima kuitenkin kasvaa. Kulutuksen kasvun arvioidaan kanavoituvan erityisesti asumiseen, kodin sisustamiseen ja kodin tekniikkaan. Kulutusmahdollisuuksien lisääntyessä kulutus on arkipäiväistyy ja siihen kaivataan uudenlaista elämyksellisyyttä. (Wilska 2006.)

Päivittäistavarakaupassa hintakilpailu kiristyy ja eri myymälätyyppien hintaerot tasoittuvat. Kilpailu muuttuu ketjujen välisestä kilpailusta myymäläkonseptien väliseksi. Päivittäistavarakauppa joutuu laajentamaan tarjontaansa uusille tuote- ja palvelualueille kannattavuuden parantamiseksi. Vastaavasti muilla toimialoilla toimivat lisäävät valikoimiinsa päivittäistavaraa (liikenneasemat, halpahalit). Myös erikoiskauppa kehittää myymäläkonsepteja, jotka yhdistävät uudella tavalla eri toimialojen tuotteita ja palveluja. Edellä kuvattu toimialaliukuma on kansainvälinen ilmiö, jonka taustalla on vähittäiskaupan kansainvälistyminen, kilpailun koveneminen sekä vähittäiskaupan tarve kehittää myymäläkonsepteja vastaamaan kuluttajien muuttuvia tarpeita ja odotuksia.

Verkkokaupan arvioidaan lisäävän merkitystään erikoiskaupan tietyissä tuoteriippuissa, kuten elektroniikassa, musiikissa ja tietokoneisiin liittyvissä tuotteissa. Verkkokaupan kasvu nojaa nuoriin Internetin käyttäjiin (Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle VNS 3/2006). Verkkokaupan kautta tehdyt elintarvikehankinnat ovat toistaiseksi olleet odotettua vähäisempiä. Sen edellyttämiä uudentyypisiä jakelukanavia ei ole toistaiseksi syntynyt. Verkkokauppa saattaisi kuitenkin tulevaisuudessa tarjota muun muassa kasvavalle vanhusväestölle sekä haja-asutusalueiden väestölle merkittävän vaihtoehdon kauppapalvelujen tarjoajana. Kuluvaan syksyyn aikana käynnistetään uusi ruoan verkkokauppa koskeva pilottihanke Espoossa (Yli-Kovero 2007). Hankkeessa on mukana sekä kaupan ja elintarvikealan että logistiikka-alan yrityksiä.

Väestöä menettävillä syrjäisillä maaseutualueilla on uhkana palvelutyhjiöiden synty. Kyläkauppaverkoston ylläpito tulee tuskin olemaan tulevaisuudessa mahdollista ilman valtion tukea ja kehittämistoimia. Suuntana on kehittää kyläkaupoista monialapalvelupisteitä, joissa saman katon alla on tarjolla päivittäistavarakaupan palvelujen lisäksi muita kaupallisia ja julkisia palveluja.

6 Kaupan palveluverkon ja sen muutosten ohjaus kaavoituksella

Kaupallisen palvelurakenteen kehitystä ja vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia ohjataan kaavoituksella. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevien säännösten ohella ohjauksen kulmakiviä ovat alueiden käytön yleiset tavoitteet sekä kaavojen sisältövaatimukset, valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sekä kaavajärjestelmä, jossa maakuntakaavalla, yleiskaavalla ja asemakaavalla on kullakin oma tehtävänsä kaupan sijainnin ohjauksessa.

Kaavoitus muodostaa yhdessä maa- ja tonttipolitiikan kanssa kuntien maankäyttöpolitiikan. Maankäyttöpolitiikalla on merkittävä vaikutus päivittäistavara- ja erikoiskaupan kilpailuolosuhteisiin.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainnohjauksen tavoitteet ja periaatteet

Vähittäiskauppaa ryhdyttiin sääntelemään rakennuslain uudistuksen yhteydessä vuosituuhannen vaihteessa. Maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat säännökset tulivat voimaan maaliskuussa 1999. Kokonaisuudessaan laki tuli voimaan vuoden 2000 alussa.

Ohjauksen tavoitteena oli hillitä vähittäiskaupan hakeutumista pois keskustoista ja asuntoalueilta taajamien reunoille ja niiden ulkopuolelle, vahvistaa kaupunkien keskustoja monipuolisina palvelukeskuksina sekä turvata päivittäistavarakaupan toimintaedellytykset asuntoalueilla. Lisäksi haluttiin vahvistaa maakuntakaavan ja yleiskaavan merkitystä suuryksiköiden sijainnin ohjaamisessa sekä kannustaa kaupunkiseutujen kuntia yhteistyöhön kaupan palveluverkon suunnittelussa.

Erityinen sijainnohjaus kohdistettiin keskustojen ulkopuolelle suunniteltuihin kerrosaltaan yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisiin vähittäiskaupan myymälöihin. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa jätettiin ohjauksen ulkopuolelle. (MRL 114 §) Ohjaus tuli näin ollen koskemaan yli 2 000 kerrosneliömetrin suuruisia päivittäistavaramyymälöitä, tavarataloja sekä erikoistavaramyymälöitä – paljon tilaa vaativan erikoistavaran myymälöitä lukuun ottamatta.

Keskustat saivat etusijan kaupan sijaintipaikkana. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädettiin, että maakunta- ja yleiskaavan keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella vähittäiskaupan suuryksikölle voidaan myöntää rakennuslupa vain, jos alue on asemakaavassa osoitettu vähittäiskaupan suuryksikön rakentamiseen (MRL 58.3 §).

Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä tarkistettiin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen yhteydessä vuonna 2004. Sijainnohjaus laajennettiin koskemaan myymälöiden merkittäviä laajennuksia ja sellaisiin vähittäiskaupan myymäläkeskittymiin, jotka ovat vaikutuksiltaan verrattavissa vähittäiskaupan suuryksiköön (MRL 58.4 §). Muutos toi sääntelyn piiriin muun muassa retail park -tyyppiset erikoiskaupan keskukset.

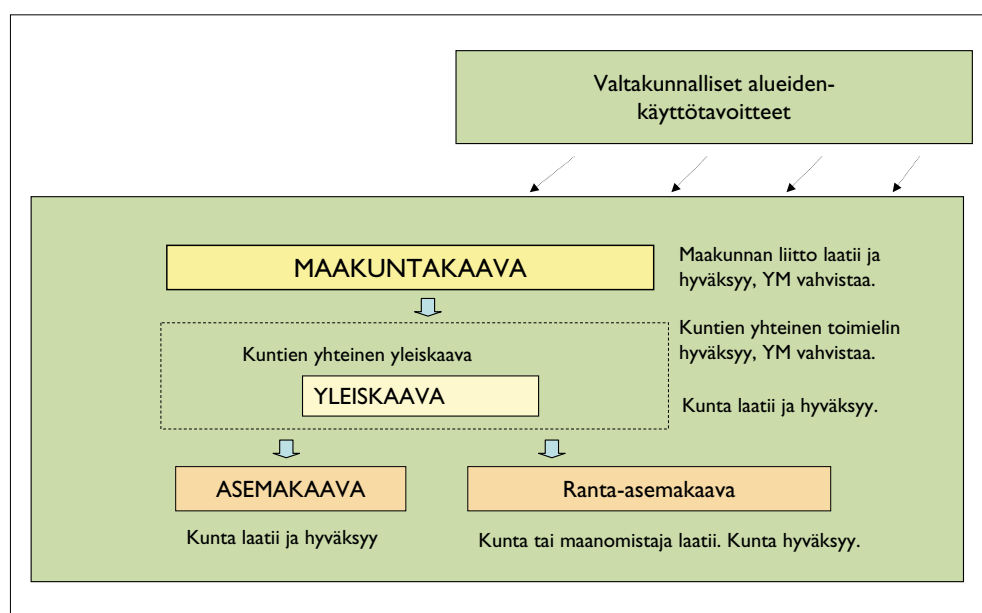
Paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan käsitettä ei ole määritelty maankäyttö- ja rakennuslaissa. Lain perustelujen mukaan sillä tarkoitetaan kauppaa, jolle on ominaista suuret, paljon tilaa vaativat tuotteet kuten autot, huonekalut ja rakennustarvikkeet ja joka edellyttää sijaintia hyvien liikenneyhteyksien varrella. Käsitteen tulkintaa on lisäksi avattu ympäristöministeriön julkaisemassa suosituksessa (Kontio & Santasalo 2000).

Kaupan sijainnin ja palveluverkon muutosten ohjaus kaavoituksessa

Kaavoituksen tehtävänä on toisaalta ohjata kaupan sijaintia, toisaalta luoda kaupalle toimintaedellytyksiä. Kaavoitusta ohjaaviin alueiden käytön suunnittelun yleisiin tavoitteisiin ja kaavojen sisältövaatimuksiin sisältyy sekä yhdyskuntarakennetta, liikennettä, palvelujen saavutettavuutta että elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevia tavoitteita. Vastaavasti valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin sisältyy yhdyskuntarakenteen eheyttämistä ja elinympäristön laatua koskevien tavoitteiden ohella elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä koskevia tavoitteita. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan alueiden käytöllä tulee edistää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä varaamalla riittävät alueet elinkeinotoiminnoille. Kaavojen sisältövaatimuksiin ja valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin ei sellaisenaan sisälly kilpailun edistämistä koskevia tavoitteita.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet edellyttävät, että kaupallista palveluverkkoa tarkastellaan maakunta- ja yleiskaavoissa osana alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Ne sisältävät myös vähittäiskaupan sijoittumista koskevia periaatteita, joiden mukaan *”uusien huomattavien asuin-, työpaikka- tai palvelutoimintojen alueita ei tule sijoittaa irralleen olemassa olevasta yhdyskuntarakenteesta. Vähittäiskaupan suuryksiköt on sijoitettava tukemaan yhdyskuntarakennetta. Näistä tavoitteista voidaan poiketa, jos tarve- ja vaikutus selvityksin perustuen pystytään osoittamaan rakentamisen olevan kestävä kehityksen mukaista”*.

Kaavajärjestelmässä yleispiirteisempi kaava ohjaa yksityiskohtaisempaa kaavoitusta. Maakuntakaavassa esitetyt periaatteet ja aluevaraukset täsmentyvät kuntien yleis- ja asemakaavoissa. Tämä on lähtökohtana myös kaupallisen palveluverkon



Kuva 23. Kaavajärjestelmä.

suunnittelussa. Maakuntakaavalla ohjataan maakunnallisesti ja seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintia. Muiden suuryksiköiden ja kaupallisten palvelujen sijaintia ohjataan kuntakaavoilla. (Koski & Tulkki 2004.)

Maakuntakaavoituksessa ratkaistaan ensisijaisesti valtakunnallisia, maakunnallisia ja seudullisia alueidenkäyttökysymyksiä. Maakuntakaavassa tehtävät ratkaisut vaikuttavat monin tavoin kaupan toimintaedellytyksiin. Maakuntakaavassa suunnitellaan maakunnallisen ja seudullisen palveluverkon periaatteet sekä maakunnallisesti tai seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen. Kaupallista palvelurakennetta tarkastellaan osana muuta yhdyskuntarakennetta ja etsitään kaupallisille palveluille soveltuvat alueet yksityiskohtaiseen sijoittumiseen puuttumatta. Maakuntakaavassa osoitetaan keskustatoimintojen alueet. Jos merkitykseltään maakunnallisia tai seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä on tarpeellista sijoittaa keskusten ulkopuolelle, ne osoitetaan maakuntakaavassa. Ratkaisulle tulee esittää valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisesti riittävät perustelut.

Yleiskaavoituksessa tarkastellaan kaupallisia palveluja osana kunnan yhdyskuntarakennetta ja niiden sijoittumiselle etsitään ratkaisuja lähinnä kunnanosatasolla. Yleiskaavassa tarkennetaan ja tarpeen mukaan täydennetään maakuntakaavassa osoitettuja keskustatoimintojen alueita sekä esitetään keskustojen ulkopuolelle sijoittuvat vähittäiskaupan suuryksiköt tai alueet, joille suuryksikköjä voidaan sijoittaa. Yleiskaava on keskeinen kaavataso kaupan palveluverkon kehittämisessä. Yleiskaavan asumista, työpaikka-alueita, täydennysrakentamisen periaatteita ja palvelujen sijoittumista koskevat ratkaisut vaikuttavat kaupan toimintaedellytyksiin kuten asiakaskunnan määrään ja palvelujen saavutettavuuteen.

Kunnat voivat laatia myös yhteisen yleiskaavan. Yhteisessä yleiskaavassa kaupallista palvelurakennetta voidaan suunnitella osana kaupunkiseudun yhdyskuntarakennetta. Myös väljempi yleiskaavallinen yhteistyö tarjoaa tähän mahdollisuuden. Yhteistyö valmistelussa sitouttaa seudun kuntia sovittujen tavoitteiden toteuttamiseen.

Asemakaavoituksessa ratkaistaan kaupallisten palvelujen mitoitus, laatu ja yksityiskohtainen sijainti sekä liikenteen ja pysäköinnin järjestäminen. Asemakaavassa voidaan myös antaa kaupan laatua ja kokoa koskevia kaavamääräyksiä, jos se kaupan palvelujen saatavuuden kannalta on tarpeen (MRL 57 §). Asemakaavoitus liittyy usein yksittäisen hankkeen toteuttamiseen. Tältä osin asemakaavataso tarkastelu poikkeaa maakunta- ja yleiskaavoista, joissa hankkeita ei yleensä tunneta.

Kaavoja valmisteltaessa on aina selvitettävä kaavan toteuttamisen ekologiset, sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset vaikutukset. Ympäristöministeriö on suositellut, että kauppa koskevien kaavojen vaikutuksia arvioitaessa kaikilla kaavatasoilla tarkasteltaisiin myös kilpailuvaikutuksia kuten vaikutuksia ostovoiman siirtymiin, kilpailuasetelmaan, myymälärakenteeseen ja kannattavuuden muutoksiin (Koski 2001).

Kaupan palveluverkon suunnittelun tueksi on viime vuosina laadittu maakuntaa, kaupunkiseutua ja yksittäistä kuntaa koskevia palveluverkkoselvityksiä. Niissä kunta tai maakunnan liitto on tarkastellut yhdessä palvelujen tuottajien kanssa kaupallista palvelurakennetta, palvelutarjontaa, palvelujen kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia. Yleensä on tutkittu myös potentiaalisia kauppapaikkoja ja arvioitu niiden soveltuvuutta paitsi liiketalouden myös yhdyskuntarakenteen toimivuuden kannalta. Selvityksissä on esitetty palvelujen kehittämistä koskevia suosituksia kaavoitusta varten.

Palveluverkkoselvitystä ohjaamaan on yleensä koottu yhteistyöryhmä, jossa ovat edustettuina kunnat, maakuntien liitto, alueellinen ympäristökeskus ja muut keskeiset valtion viranomaiset, kaupan yrittäjiä ja elinkeinoelämää edustavat järjestöt sekä päivittäistavarakaupan ryhmät ja erikoiskaupan ketjut. Kauppa maakuntakaavoituk-

sessä -selvityksen¹⁰ yhteydessä haastatellut asiantuntijat pitivät palveluverkkoselvitystä ja siihen liittyvää yhteistyötä hyödyllisenä (Koski 2007). Monet haastatellut katsoivat, että yhteistyöryhmää tarvitaan myös palveluverkon kehityksen seurannassa ja arvioitaessa kaavojen ajanmukaisuutta ja tarkistustarvetta.

Yhteistyöryhmissä ovat olleet hyvin edustettuina alalla jo toimivat yritykset. Kilpailun toimivuuden näkökulma on sen vuoksi saattanut jäädä liiaksi taka-alalle. Kauppa maakuntakaavoituksessa -selvityksessä todettiin, että uusien toimijoiden alalle tulon mahdollistamiseksi yhteistyöryhmään olisi pyrittävä saamaan mukaan myös ulkomaisia ja kotimaisia kaupan toimijoita tai niitä edustavia tahoja maakunnan ulkopuolelta.

Kauppa sijainnohjauksen tavoitteiden toteutuminen ja kilpailu

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden arvioinnin yhteydessä vuonna 2005 arvioitiin myös vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevien säännösten toimivuutta ja niiden sijainnin ohjauksen tavoitteiden toteutumista (Maankäyttö ja rakennuslain toimivuus 2005). Tuolloin arvioitiin, että päivittäistavarakaupan suuryksiköitä on ohjattu aikaisempaa määrätietoisemmin kaupunki- ja kuntakeskuksi sekä kaupunkiseutujen alakeskuksiin. Tosin ohjauksesta huolimatta on toteutettu myös yhdyskuntarakennetta hajauttavia kaupan hankkeita. Pienten, myyntialaltaan enintään 400 neliömetrin myymälöiden aseman vahvistumisen arvioitiin johtuvan ennen muuta aukiololainsäädännön muutoksesta vuonna 2001. Kaavoituksen keinot eivät yksin riitä lähipalvelujen turvaamiseen. Erikoiskaupan suuryksiköt ja myymäläkeskittymät koettiin ohjauksen kannalta päivittäistavarakaupan suuryksiköitä ongelmallisempina. Erikoiskaupan merkitystä yhdyskuntarakenteessa on myös ollut vaikeampi hahmottaa sen monimuotoisuuden ja myymälätyyppien nopeiden muutosten takia.

Ohjauksen toimivuutta on arvioitu myös tuoreessa Kauppa maakuntakaavoituksessa -selvityksessä (Koski 2007). Haastateltujen maakunnan liittojen, kuntien, alueellisten ympäristökeskusten ja kaupan asiantuntijoiden mukaan maakuntakaavojen kauppaa koskevat ohjausperiaatteet ovat välittyneet hyvin kuntakaavoihin. Palveluverkkoselvitykset ja yhteistyöryhmät ovat luoneet hyvän työilmapiirin kaavojen valmisteluun. Myös kehittämistarpeita tunnistettiin. Maakuntakaavojen suhde kaupapaikkoihin on ollut toteava: on otettu kantaa olemassa oleviin kaupapaikkoihin ja jo tiedossa oleviin hankkeisiin. Maakuntakaavoitukselta kaivattiin vahvempaan seudulliseen näkemykseen perustuvaa kehittämisotetta.

Selvitys toi esiin tarpeen 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 kaupapaikkoja. Tähän liittyy kuitenkin monia haasteita ja ratkaistavia kysymyksiä, jotka vaativat selvittämistä.

Selvityksessä arvioitiin myös, miten kilpailunäkökulma on ollut esillä maakuntakaavojen valmistelussa. Sen mukaan kilpailun toimivuuden tarkastelu on jäänyt maakuntakaavoituksessa taka-alalle. Kilpailunäkökulma on saattanut olla esillä varsinkin, kun kaavoituksen yhteydessä on tehty palveluverkkoselvitys. Kaavan kilpailuvaikutusten syvällisempi tarkastelu näyttää kuitenkin olevan hahmottomaton kokonaisuus. Kaavaratkaisuissa ei ole punnittu kilpailun toimivuutta suhteessa muihin kaavan sisältötavoitteisiin. Lisäksi todettiin, että Suomesta puuttuu sellainen

¹⁰ Kauppa maakuntakaavoituksessa -selvityksessä tutkittiin 13 hyväksyttyä tai ehdotusvaiheessa olevaa maakuntakaavaa. Lisäksi haastateltiin maakuntien liittojen, kuntien alueellisten ympäristökeskusten sekä kaupan asiantuntijoita.

kilpailukysymyksiä tunteva alueellinen viranomaisena, joka voisi huolehtia kilpailunäkökulmasta maakuntakaavan valmisteluprosessissa.

Selvityksessä haastatellut viranomaiset ja kaupan asiantuntijat eivät pitäneet maakuntakaavoituksen ja myymäläverkon suunnittelun erilaisia aikajänteitä ylitsepääsemättömänä ongelmana. Sopivana välinä arvioida maakuntakaavan kauppavarausten ajanmukaisuutta pidettiin 3–5 vuotta. Kasvuseuduilla voi kuitenkin olla tarpeen päivittää palveluverkkoselvitys 1–2 vuoden välein. Tarpeelliset maakuntakaavan tarkistukset voidaan toteuttaa laatimalla esimerkiksi kauppaa koskeva vaihekaava.

Toimialaliukuma on todettu kaupan sijainnihjauksen kannalta ongelmalliseksi. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran yhteydessä myydään kasvavassa määrin myös sääntelyn piiriin kuuluvaa erikoistavaraa. Käytännön tilanteissa on ollut vaikea määrittellä, onko kysymyksessä paljon tilaa vaativan erikoistavaran myymälä vai kuuluuko myymälä vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevan sääntelyn piiriin. Toinen ongelma on ollut valvonnan vaikeus, kun tavaravalikoimat muuttuvat nopeasti.

Paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkintaa koskevassa selvityksessä¹¹ (Koskela & Santasalo 2007) on todettu, että tulkinnat vaihtelevat kuntakohtaisesti kaavoituksessa ja rakennuslupamenettelyssä. Myös rakennusvalvonnan käytännöissä on kuntakohtaisia eroja, koska normit ovat joustavia. Tämän vuoksi kaupan yritysten kohtelu kaavoituksessa ja rakennuslupamenettelyssä saattaa vaihdella kuntakohtaisesti. Kilpailun toimivuuden kannalta tilanne on epätydyttävä. Selvitys osoittaa, että ympäristöministeriön suositus paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkinnasta on vanhentunut ja tarpeen ajanmukaistaa.

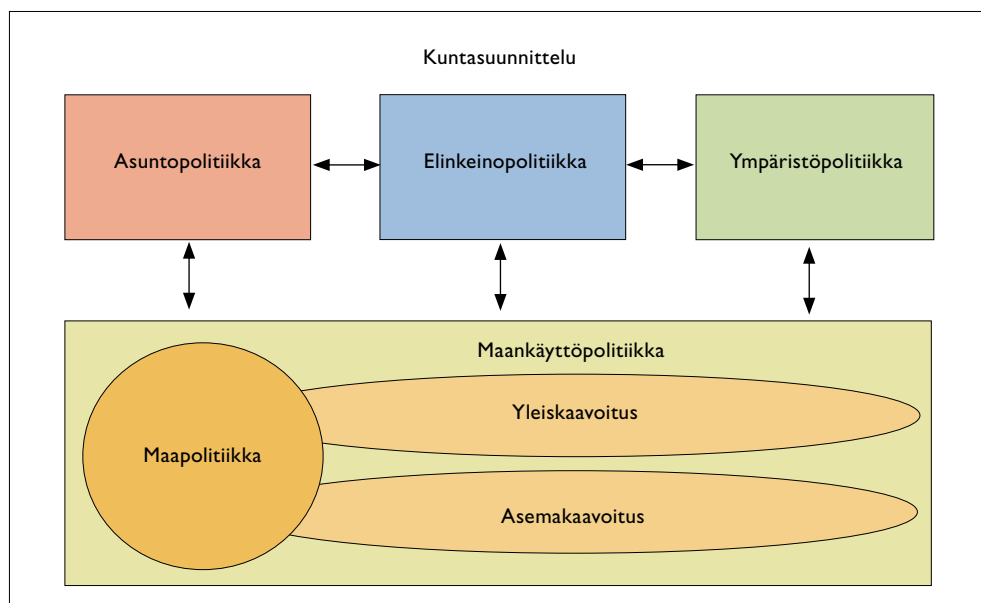
Maankäyttö- ja rakennuslain kilpailuvaikutuksia on arvioitu lainsäädännön kilpailuvaikutusten arviointia koskevassa kehittämishankkeessa¹² (Björkroth & Koponen 2006). Tutkijoiden keskeinen havainto on, että ainakin päivittäistavarakaupan markkinat ovat pysyneet kilpailtuina ja että kilpailu on kovempaa kuin ennen sääntelyä. Alalle tulo ei ole tyrehtynyt, mutta se on tapahtunut pienillä myymälöillä. Potentiaalisen kilpailun arvioidaan olevan vaikeampaa sääntelyn oloissa, mutta toisaalta suuryksiköiden kasvavan suosion tulisi tehdä markkinoille tulon kyseisillä myymälöillä entistä houkuttelevammaksi. Tutkijat kiinnittävät huomiota paikalliseen viranomaistoimintaan ja sen vaikutuksiin kilpailun olosuhteisiin. He arvioivat, että kaavoituksesta ja maankäytöstä huolehtivien viranomaisten toiminta vähittäiskauppaa koskevien säännösten soveltamisessa on osaltaan vaikuttanut siihen, että päivittäistavarakaupan kilpailu edelleen toimii.

Kuntien maa- ja tonttipolitiikka

Kuntien maa- ja tonttipolitiikalla on keskeinen merkitys kaavoituksen ohella kaupan palveluverkon muodostumisessa. Maapolitiikan tavoitteiden ja toimintalinjan muodostaminen on osa kunnan strategista suunnittelua (kuva 24). Ennakoiva maapolitiittinen suunnittelu kytkeytyy kuntien yleiskaavoitukseen, jotta jo yleiskaavaratkaisujen takana on näkemys siitä, millä tavoin kaava toteutetaan. Maapolitiikan keinoilla voidaan varmistaa, että suunnitelmien mukaiset alueet saadaan käyttöön.

¹¹ Selvityksessä on tarkasteltu myymälätyyppien viimeaikaista kehitystä sekä haastateltu kuntien kaavoitus- ja rakennusvalvontaviranomaisia. Selvityksen perusteella on tarkoitus saattaa ympäristöministeriön paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkintaa koskeva suositus ajan tasalle.

¹² Maankäyttö- ja rakennuslaki oli kehittämishankkeessa yksi pilottikohteista, joiden avulla testattiin kehitetyn arviointitavan toimivuutta. Testaus tuotti samalla tietoa maankäyttö- ja rakennuslain kilpailuvaikutuksista, kun ennakoarvion toteutumista arvioitiin lain voimaantulon jälkeen tapahtuneen kehityksen perusteella.



Kuva 24. Maapoliittikka ja maankäyttöpoliittikka osana kunnan keskeisiä strategioita. Lähde: Maapoliitiikan opas 25.5.2007.

Monet kunnat laativat maapoliittisen ohjelman, jossa päätetään maapoliitiikan toimintatavoista. Maapoliittinen ohjelma on asiakirja, jossa valtuusto määrittelee maapoliittiset tavoitteet ja periaatteet. Ohjelma voidaan tarvittaessa tarkistaa valtuuston vaihtuessa sekä tarpeen mukaan kuntastrategian, asunto- ja elinkeinopoliittisten linjausten tarkentuessa tai yleiskaavoituksen niin vaatiessa. Sitoutuminen ohjelman maapoliittisiin linjavalintoihin luo edellytykset johdonmukaiselle toiminnalle hankalissa tilanteissa. Osaksi maapoliittista ohjelmaa voisi myös kirjata kilpailun edistämistä koskevia periaatteita.

Kunnat pyrkivät yleensä hankkimaan maa-alueet ennen asemakaavoitusta. Pääosa kuntien maanhankinnasta tapahtuu ostamalla kaavoittamatonta raakamaata. Yksityisten omistamaa maata asemakaavoitettaessa laaditaan yleensä maankäyttö-sopimus, jolla kunta ja maanomistaja keskenään sopivat maanomistajan omistaman alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä sekä kaavan toteuttamiseen liittyvien kustannusten ja hyötyjen jakamisesta. Kaavan sisällöstä ei voida sopia maankäyttö-sopimuksessa, vaan se ratkaistaan kaavoitusprosessissa. Näin ollen kaavan toteuttamisesta voidaan sopia sitovasti vasta sen jälkeen, kun kaavaluonnos tai -ehdotus on ollut julkisesti nähtävillä.

Maanomistajan osallistumisesta kunnalle aiheutuviin yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin sovitaan ensisijaisesti maankäyttösopimuksin. Kunnalla on kuitenkin myös mahdollisuus periä maanomistajalta kustannuksiin perustuva kehittämiskorvaus. Maanomistajia on kohdeltava yhdenvertaisesti yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin osallistumista koskevan velvollisuuden täyttämiseksi.

Kunnat luovuttavat omistamansa tontit rakennettaviksi joko myymällä tai vuokraamalla. Tonttien luovutusmenettely vaihtelee kunnittain. Liiketontteja luovutetaan pääasiassa neuvottelu- ja tarjousmenettelyä käyttäen. Liiketonttien hinnoittelu perustuu useimmiten tapauskohtaiseen neuvotteluratkaisuun, johon vaikuttavat monet tonttikohtaiset tekijät kuten maaperä, pysäköinti- ja liikenneratkaisut sekä hankkeen elinkeinopoliittiset vaikutukset. Monet kasvukunnat luovuttavat yksittäisiä tontteja myös tarjouskilpailun perusteella. Etenkin noususuhdanteissa tämä hinnoitteluperuste johtaa kunnan kannalta taloudellisesti parhaaseen tulokseen, mutta yleisenä toimintatapana se voi johtaa maanhintatason nousuun. Tonttien luovutusehdoilla kunta voi tarvittaessa yksityiskohtaisesti ohjata tontin rakentamista muun muassa liittämällä niihin rakentamistapaohjeita.

Kuntien maankäyttöpolitiikka ja kilpailu

Kunnan maanhankintaa ja tontinluovutusta on perinteisesti lähestytty maankäytön sekä asunto- ja elinkeinopolitiikan näkökulmasta. Niissä tapauksissa, joissa toisena osapuolena on yksityinen tai julkinen yritys asiaa on arvioitava myös kilpailupolitiikan näkökulmasta.

Kuntien ja yritysten keskinäiset maakaupat kuuluvat EY:n valtioneuvoston päätöksen puitteisiin. Säädösten tarkoituksena on varmistaa se, että kiinteistöjen osto- ja myyntihinnat muodostuvat markkinaehtoisesti, eikä niihin sisälly liian alhaisen myyntihinnan tai liian korkean ostohinnan muodossa yrityksille kanavoituvaa tukea, joka voi vääristää kilpailuolosuhteita markkinoilla.

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti määrätään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87–89 artikloissa. EU:n komissio antoi vuonna 1997 perustamissopimuksen artikloja tulkitsevan tiedonannon, jossa se määrittelee ne menettelytavat, joita noudattamalla jäsenmaat voivat välttää valtioneuvoston päätöksen mukaisesti maa-alueiden ja rakennusten myynnin yhteydessä (Komission tiedonanto 97 C 209/03). Näiden periaatteiden mukaan myynnin tulisi perustua avoimeen, riittävästi julkistettuun tarjouskilpailuun tai riippumattoman ulkopuolisen asiantuntijan arvioon.

Näin ollen kuntien ja kaupan yritysten välisiä kiinteistökauppoja on arvioitava myös valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta. Arvioinnin keskeiseksi kriteeriksi nousee tällöin se, vaikuttaako kauppa vääristävällä tavalla kilpailuun. Komission kriteerien mukaan kunnan ollessa ostajana toimenpide vääristää kilpailua, mikäli ostohinta ylittää markkinoilla samaan aikaan vastaavista maa-alueista tai rakennuksista maksettujen hintojen tason.

Kuntien maankäyttöpolitiikalla on merkittävä vaikutus päivittäistavara- ja erikoiskaupan kilpailuolosuhteisiin. Tästä syystä ja Kilpailuvirastoon tulneiden yhteydenottojen johdosta virasto on Oulun Linnanmaan kauppapaikkojen jakoa koskevan ratkaisun yhteydessä tarkastellut ao. hankkeita laajemmin kuntien maankäyttöpolitiikan kilpailuvaikutuksia. Kilpailuviraston aloitteessa (2.11.1999) Suomen Kuntaliitolle esitetään ne keskeiset periaatteet, joita kunnallisessa maankäyttöpolitiikassa tulisi noudattaa, jotta voitaisiin varmistaa kaupan toimiva kilpailu.

Kilpailuvirasto katsoo, että mikäli kauppapalvelujen saatavuuden turvaamiseksi pyritään siihen, että uusissa hankkeissa etusija annetaan automaattisesti toimijoille, jotka sitoutuvat olemassa olevan kauppapaikkaverkoston ylläpitämiseen, menettelyllä voidaan estää uusien toimijoiden alalle tuloa ja antaa toimialalla ja / tai kyseisellä alueella jo toimiville yrityksille perusteeton kilpailuetu.

Koska kilpailu- ja muut olosuhteet vaihtelevat alueittain ja hankkeittain, yhtä ainoaa oikeaa tapaa valita esimerkiksi kauppahankkeen toteuttajaa ei ole. Viraston näkemyksen mukaan kuntien päätöksenteolle voidaan tästä huolimatta asettaa seuraavat vähimmäisvaatimukset: päätöksenteon menettelytavat ja kriteerit ovat selkeitä ja painottuvat kyseisen hankkeen toteutuksen kannalta merkityksellisiin seikkoihin, ne ovat osapuolten tiedossa ja niitä sovelletaan tasapuolisesti, johdonmukaisesti ja avoimesti.

Aloitteessa katsotaan, että kunnallisessa päätöksenteossa tulisi riittävässä määrin selvittää ja arvioida, mikä on eri hankkeisiin liittyvien päätösten yhteisvaikutus kaupan markkinarakenteeseen, koska tällä on vaikutuksia myös toimivaan kilpailuun. Kaupan kilpailullisuuteen vaikuttaa kokonaistarjonnan ohella oleellisesti myös se, miten tarjonta jakautuu kaupan ryhmittymien välillä; voimakaskaan uusperustanta ei yksinään riitä takaamaan toimivaa kilpailua.

Joissakin tilanteissa kuntien menettelytapoihin voidaan soveltaa lakia kilpailunrajoituksista (480/1992). Soveltuvuutta rajoittaa kuitenkin se, että kunnallinen maankäytön ohjaus ja kaavoitus eivät ole luonteeltaan elinkeino- vaan viranomaistoimintaa

(Kilpailuneuvoston päätös 2.11.1998). Riippumatta siitä, onko kyse julkisen vallan käytöstä vai elinkeinotoiminnasta, keskeistä on prosessin läpinäkyvyys ja eri toimijoiden tasapuolinen kohtelu.

7 Aukiololainsäädäntö

Tavoitteet ja periaatteet

Kauppojen aukiolo määräytyy vuonna 2001 voimaan tulleen vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annetun lain (1297/2000) perusteella. Lain tavoitteena oli parantaa lähikaupan kannattavuutta ja kilpailuasemaa suhteessa suuriin myymälöihin, kioskeihin ja huoltoasemamyymälöihin sekä selkeyttää aukiolotilannetta. (Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vähittäiskaupan aukioloajoista ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n 23 kohdan kumoamisesta, HE 49/2000 vp.)

Vuoden 2001 aukiololaki mahdollisti pienten, myyntialaltaan enintään 400 m²:n suuruisten päivittäistavara-kauppojen aukiolon sunnuntaisin ympäri vuoden. Samalla mahdollistettiin kaikille kauppoille aukiolo sunnuntaisin kesäkuukausien ja joulukuun lisäksi toukokuussa ja marraskuussa. Samalla luovuttiin kauppa- ja teollisuusministeriön aikaisemmin määräämästä kaikkia kauppia koskevasta viidestä aukiolosunnuntaista. Autokaupalle sallittiin vapaa aukiolo.

Aukiololakia ei sovelleta haja-asutusalueen¹³ kauppoihin, myymäläautoihin, apteekkeihin, autokauppaan, autokorjaamoissa ja huoltoasemilla tapahtuvaan varaosien ja varusteiden kauppaan, kukkakauppaan, puutarhamyymälöistä tapahtuvaan puutarhatuotteiden kauppaan, koti- ja käsiteollisuustuotteiden myyntiin eikä taidemyyntiliikkeissä tapahtuvaan taidemyyntiin, bensiinin ja muiden poltto- ja voiteluaineiden kauppaan huoltoasemilla eikä kioskeista (myyntipinta-ala enintään 100 m²) ja huoltoasemilta tapahtuvaan ”kioskikauppaa”.

Lääninhallitus voi myöntää erityisestä syystä poikkeusluvan vähittäiskaupan harjoittamiseen muulloin kuin laissa säädettyinä aikoina. Erityisiksi syiksi katsotaan esimerkiksi liikkeen sijaintiin, matkailuun tai yleisötapahtumiin liittyviä, palvelujen kysyntään vaikuttavia tekijöitä.

Kokemuksia lain soveltamisesta ja vaikutuksista

Lain vaikutuksia muun muassa työntekijöiden asemaan, päivittäistavara-kaupan jakautumiseen eri tyyppisissä liikkeissä ja erikoiskauppaan on seurattu säännöllisesti. Valtioneuvosto on antanut eduskunnan talousvaliokunnalle vuosittain selvityksen vähittäiskaupan muutoksista. Vuonna 2006 valtioneuvosto antoi eduskunnalle kauppaa koskevan selonteon.

Lain tavoite parantaa lähikaupan kannattavuutta ja kilpailuasemaa näyttää toteutuneen. Päivittäistavaramyymälöiden kokonaismäärän väheneminen on hidastunut merkittävästi 2000-luvulla. Myyntialaltaan alle 400 neliön myymälöiden myyntiosuuden ja lukumäärän kehityksessä tapahtui selvä käänne 2001. Erityisesti isot va-

¹³ Asemakaavalla vahvistetun kaupungin, kuntakeskuksen tai muun siihen rinnastettavan tiiviin asutuksen ulkopuolella sijaitsevat kaupat.

lintamyymälät (200–399 m²) ovat kasvattaneet myyntiään ja lukumääräänsä. Toisaalta pienet supermarketit (400–999 m²) ovat menettäneet asemiaan. Niiden myyntiosuus on laskenut ja lukumäärä vähentynyt. (Eri myymälätyyppien kehityksestä käsitellään tarkemmin luvussa 5.)

Liikennemyymlöiden kohdalla aukioloa koskevien säännösten tulkinta on koettu ongelmalliseksi. Vapaa aukiolo on kioskikaupalla ja kauppoilla, jotka sijaitsevat haja-asutusalueella. Kioskikaupaksi luetaan alle 100 neliömetrin liiketilassa harjoitetun kaupan lisäksi kauppa, jota harjoitetaan ”huoltoasemalla olevasta ajoneuvojen varaosien ja varusteiden kauppa varten varustetusta tilasta”. Silloin kun liikenneasema sijoittuu taajamaan, on ollut epäselvää, miten laaja päivittäistavaramyynti voidaan vielä lukea kioskikauppaan. Myös haja-asutusalueen määritelmä on tulkinnan kannalta epäselvä. Se saattaa esimerkiksi sisältää alueita, joilla on maankäyttö- ja rakennuslain mukainen suunnittelutarve, jolloin rakentamiseen tarvitaan joko asemakaava tai ns. suunnittelutarveratkaisu.

Pitkäaikaisia poikkeuslupia päivittäistavarakauppojen aukioloon on myönnetty erityisesti Oulun ja Lapin lääneissä. Lupia on myönnetty matkailullisin perustein muun muassa hiihtokeskuspaikkakuntien kauppoille. Lapin läänissä poikkeuslupia on myönnetty myös rajakaupan perusteella Ruotsin ja Norjan raja-alueen kunnissa sijaitseville kauppoille. Vuonna 2005 poikkeuslupia on Oulun ja Lapinläänissä kaikkiaan 30. Muualla Suomessa pitkäaikaisia poikkeuslupia on myönnetty vähemmän.

Eri tahojen kokemukset aukiololaista ovat olleet ristiriitaisia. Päivittäistavara-kaupalla ja tavaratalokaupalla on pääasiassa myönteiset kokemukset vapaammasta sunnuntiaukiolosta. Päivittäistavara-kauppa esittää ympärivuotisen sunnuntiaukiolon laajentaminen koskemaan kaikkia myymälöitä. Aukioloa koskevan sääntelyn purkamista perustellaan tuottavuuden kasvun parantamisella ja kilpailukyvyn turvaamisella. (Talousvaliokunnan mietintö TaVM 17/2006 vp.)

Kaupan yritysten enemmistö vastustaa kaupan aukioloaikojen laajentamista. Suomen Yrittäjät ja Erikoiskaupan Liitto kaipaavat kuitenkin aukiololainsäädännön selkiyttämistä kunhan se tehdään aukioloaikoja lisäämättä. Yritysten kielteiseen kantaan sunnuntiaukiolon vapauttamiseen vaikuttaa erityisesti sen kannattamattomuus. Aukioloaikojen laajentamisen vaikutukset nähtiin ongelmallisina erikoiskaupan ja yrittäjävetoisen kaupan toimintamahdollisuuksien kannalta. Erikoiskaupan kokemuksen mukaan sunnuntiaukiolo ei lisää kokonaisyntiä, mutta kasvattaa kustannuksia. Aukioloaikojen laajentaminen aiheuttaisi ongelmia muun muassa niille kauppakeskuksissa sijaitseville erikoiskaupoille, jotka ovat sidottuja kauppakeskusten aukioloaikoihin. Henkilökohtaiselle palvelulle perustuvassa erikoiskaupassa työvoimakustannusten osuus suhteessa myyntiin on merkittävästi suurempi kuin päivittäistavara-kaupassa. (Kaupan yritykset eivät kannata aukiolo-oloaikojen laajentamista 2007.)

Kuluttajilla on erilaisia näkemyksiä aukiolosta. Syyskuussa 2007 tehdyn kyselyn mukaan (Minkkinen 2007) yli puolet suomalaisista (56 %) piti sunnuntiaukioloa erittäin tai melko tarpeellisena. Tulos on sama kuin vuonna 2006. Sunnuntiaukiolon laajentaminen ympärivuotiseksi sai aikaisempaa enemmän kannatusta. Elintarvikemyymälöiden sunnuntiaukiolon laajentamista ympärivuotiseksi kannatti 51 prosenttia, kun kannattajia vuonna 2006 oli 46 prosenttia. Kaikkien vähittäiskaupan myymälöiden sunnuntiaukiolon laajentamisen kannatus oli sekin noussut. Aukiolon kannalla oli 47 prosenttia vastaajista ja sitä vastaan 50 prosenttia. Vuonna 2006 vastaavat prosenttiosuudet olivat 41 ja 56.

Myymälätehtävissä toimivien Palvelualojen ammattiliiton jäsenien näkemyksen mukaan kaupan aukioloaikojen laajentamiselle nykyisestä ei ole tarvetta.

Kilpailuviranomaiset ovat katsoneet, että kauppojen aukioloaikojen sääntelyjärjestelmä suosii tiettyä kaupan kokoluokkaa ja vääristää näin kilpailua eri kokoisten myymälöiden sekä palvelualan eri toimialojen välillä.

Eri tahot ovat kuitenkin olleet yksimielisiä aukioloaikojen selkiyttämisen tarpeesta. Talousvaliokunta katsoi mietinnössään (TaMV 17/2006 vp), että nykyistä aukiolo-sääntelyä on ainakin syytä selkeyttää niin, että se vastaa paremmin kuluttajien ja kaupan elinkeinon tarpeita. Valiokunta katsoi myös, että nykyinen sääntely voi johtaa myös keinotekoisiiin ratkaisuihin ja vääristää kilpailua. Sen mukaan on syytä pohtia myös sitä, onko aihetta säännellä pelkästään yhtä palvelualaa. Sääntelyä tulee valiokunnan mukaan uudistaa niin, että se on myös työntekijöiden hyväksyttävissä.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sisältyy kauppojen nykyisen aukiolosääntelyn selkeyttäminen tällä hallituskaudella.

8 Kaupan sijainninhjaus muissa Pohjoismaissa

Kaupan sijainninhjauksen tavoitteet ja periaatteet

Kaupan sijainninhjauksen perustavoitteet ovat samoja kaikissa Pohjoismaissa: keskustojen elinvoimaisuuden tukeminen, palvelujen saavutettavuuden turvaaminen erityisesti autottomille talouksille sekä yhdyskuntien kestävän kehityksen turvaaminen ja henkilöautoriippuvuuden vähentäminen.

Kaikissa Pohjoismaissa kaupan sijaintia ohjataan kaavoituksella. Eroavuuksia löytyy ohjauksen periaatteista ja välineistä. Suomeen verrattuna Tanskassa ja Norjassa kaupan sääntely on tiukkaa, kun taas Ruotsissa ei ole käytössä erityistä kaupan sijainninhjaukseen liittyvää sääntelyä. Yhteenveto kaupan ohjauksesta Tanskassa, Norjassa ja Suomessa on esitetty kuvassa 25.

Seuraavassa kuvataan lähemmin kaupan ohjausta Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa sekä verrataan sitä kaupan sijainnin ohjaukseen Suomessa. Lopuksi tarkastellaan aukioloa koskevaa sääntelyä. Aihetta on käsitelty tarkemmin liitteessä 1.

Ohjauvälineet

Tanska otti käyttöön kauppaa koskevan sääntelyn ensimmäisenä Pohjoismaana vuonna 1997. Säännöksiä tarkistettiin vuonna 2007.

Suomeen verrattuna kaupan sääntely on Tanskassa tiukkaa. Vähittäiskaupan myymälöitä voidaan sijoittaa vain keskustoihin tai kaupunginosakeskuksiin. Poikkeuksena tästä ovat paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa, asuntoalueita palvelevat pienet myymälät ja pienimuotoiset tehtaanmyymälät. Vain suurimmissa kaupungeissa (Århus, Odense, Ålborg, Esberg ja Kööpenhamina) myymälöitä voidaan tietyin rajoituksin sijoittaa myös keskustojen ulkopuolelle. Keskustat rajataan ympäristöministeriön määrittelemien kriteerien perusteella.

Vähittäiskaupan myymälöille on laissa määritelty enimmäiskoko. Päivittäistavaramyymälä saa olla enintään 3 500 kerrosneliometriä ja erikoistavaramyymälä 2 000 kerrosneliometriä. Yli 40 000 asukkaan kaupungeissa sallitaan tätä suurempia erikoiskaupan myymälöitä. Lisäksi kaupunginosakeskuksille ja paikalliskeskuksille on asetettu myymäläkerrosalan enimmäismäärä, joka on porrastettu kuntakoon mukaan.

Paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan sijaintia ohjataan Tanskassa Suomen tavoin väljemmin. Tilaa vaativa kauppa on määritelty lainsäädännössä. Määritelmä on jonkin verran ympäristöministeriön suosittamaa paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkintaa tiukempi. Esimerkiksi ”valkoisia kodinkoneita” ja keittiökalusteita ei lueta tilaa vaativaan kauppaan. (Kuva 26.)

Norjassa kaupan sääntely alkoi vuonna 1999, jolloin yli 3 000 kerrosneliömetrin kauppakeskusten rakentaminen keskustojen ulkopuolelle kiellettiin määräaikaista. Kielto päättyi vuonna 2004, jolloin kaikkiin seutukuntiin oli laadittu vähittäiskauppaa ohjaavat seutukaavat.

Norjan sääntely muistuttaa Tanskan mallia siinä, että tietyn kokoluokan ylittävien myymälöiden sijoittaminen keskustojen ulkopuolelle on (ainakin periaatteessa) kielletty. Tanskan kaltaista tiukkaa myymälän enimmäiskokoa tai myymäläkerrosalan enimmäismäärää koskevia rajoituksia Norjassa ei kuitenkaan ole. Kaupan sijoittumista, myymälärakentamisen määrää ja myymäläkokoa koskevat tavoitteet määritellään seutukaavoissa.

Sääntelyn kannalta keskeinen keskusta-alueiden määrittely perustuu Norjassa Tanskan tapaan virallisten tilastojen mukaiseen luokitukseen, joka on yhdenmukainen koko maassa. Suomessa keskustatoimintojen alueet määritellään maakunta- ja yleiskaavoissa. Vastaavia valtakunnallisesti vertailukelpoisia arviointiperusteita keskusta-alueiden muodostamiselle ei Suomessa ole käytössä.

Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa määritellään Norjassa Suomea tiukemmin. Siihen ei lueta "valkoisia kodinkoneita" eikä huonekaluja kuten meillä.

Ruotsissa ei ole otettu käyttöön erityistä kaupan sijoittumisen sääntelyä muiden Pohjoismaiden tavoin. Kaupan sijoittumista ja kaupan palvelurakenteen kehitystä ohjataan kaavoituksella.

Kaupan ohjaamisessa keskeisessä asemassa ovat kuntien yleiskaavat ja asemakaavat. Kaavoituksella on periaatteessa mahdollisuus ohjata kauppaa yksityiskohtaisesti. Asemakaavassa voidaan esimerkiksi antaa kaupan laatua koskevia määräyksiä, jos siihen on painavat perusteet eikä sillä estätä tervettä kilpailua. Seutukaavoitus on Ruotsissa vapaaehtoista. Seutukaavoja on laadittu vain muutamille alueille.

	Tanska	Norja	Suomi
Keskustojen asema	Kauppaa pääsääntöisesti vain keskustoihin ja alakeskuksiin. Suurimmissa kaupungeissa rajoitetusti myös muualle. Keskusta-alue määritellään yhdenmukaisin kriteerein.	Suuryksiköt keskustoihin. Keskusta-alue määritellään yhdenmukaisin kriteerein.	Keskustaa suositaan suuryksiköiden sijaintipaikkana. Keskusta-alue määritellään maakunta- ja yleiskaavoissa.
Myymäälä-koko	Myymääläkoolla yläraja: - pt-myymäälän enimmäiskoko 3 500 kerrosneliömetriä - erikoistavarymymäälän 2 000 kerrosneliömetriä. Keskustojen myymäläkerrosalalla kuntakoon mukaan porrastettu yläraja.	Yli 3 000 kerrosneliömetrin kauppakeskuksia vain keskustoihin.	Yli 2 000 kerrosneliömetrin myymälöitä ja niihin rinnastettavia myymäläkeskittymiä keskustojen ulkopuolelle vain tietyin kaavallisina edellytyksinä.
Tilaa vaativan erikoistavaran kauppa	Sääntelyn ulkopuolella. Määritelmä laissa.	Sääntelyn ulkopuolella. Määritelmä säädöspohjalla.	Sääntelyn ulkopuolella. Tulkintaa ohjaavat lain perustelut ja ministeriön suositukset.

Kuva 25. Kaupan sijainninhajauksen periaatteet ja keskeiset välineet Tanskassa, Norjassa ja Suomessa.

Toimiala	Tanska	Norja	Suomi
Moottoriajoneuvojen, varaosien ja tarvikkeidenkauppa, rengaskauppa	■		■
Vene- ja veneilytarvikkeiden kauppa	■	■	■
Matkailuvaunujen kauppa	■	■	■
Maatalouskauppa, puutarha-alan kauppa	■	■	■
Rautakauppa	■	■	■
Rakennustarvikekauppa	■	■	■
Sisustustarvikekauppa (rakenteellinen sisustus)			■
Huonekalukauppa	■ *		■
Kodintekniikkakauppa ("valkoiset kodinkoneet")			■

* keittiökalusteita lukuun ottamatta

Kuva 26. Paljon tilaa vaativan erikoistavara-kaupan määrittely Tanskassa, Norjassa ja Suomessa.

Kilpailunäkökulma

Kilpailuviranomaisten huolenaiheet ovat kaikissa Pohjoismaissa samoja: kaupan ohjauksen vaikutukset uusien toimijoiden alalle tuloon ja yleensä kilpailun toimivuuteen. Kilpailuviranomaiset korostavat sitä, että kilpailun edistäminen tulisi nähdä kuluttajien kannalta myönteisenä asiana, joka vaikuttaa kuluttajahintoihin ja palvelujen laatuun.

Tanskassa ja Ruotsissa kilpailuviranomaiset ovat ottaneet kantaa ajankohtaisiin kaavoituslainsäädäntöä koskeviin uudistuksiin. Lainsäädännön eroista johtuen kilpailuviranomaiset ovat kannanotoissaan kiinnittäneet huomiota eri kysymyksiin. Tanskassa esillä ovat olleet muun muassa myymälöiden enimmäiskokoa koskevat rajoitukset ja paljon tilaa vaativan kaupan asema, joka on ajankohtainen kysymys toimialaliikunnan johdosta. Kilpailuviranomaiset esittivät kauppa koskevien säännösten tarkistamisen yhteydessä muun muassa päivittäisvaramyymälän enimmäiskoon nostamista.

Ruotsin kilpailuviranomaiset ovat kiinnittäneet huomiota kilpailunäkökulmaan kaavoituksessa yleisemminkin. Kaavoituslainsäädännön muutoksessa vuonna 2007 kestävä kehitys määriteltiin aikaisempaa laajemmin liittämällä siihen taloudellinen ulottuvuus. Uuden säännöksen mukaan kaavoituksen tulee edistää myös kilpailua. Kilpailuviranomaiset ovat myös korostaneet kilpailuvaikutusten arviointia kaavoituksessa. Kaavoituslainsäädännön mahdollistamaan kaupan laadun ohjaukseen kilpailuviranomaiset ovat suhtautuneet varauksella.

Kauppojen aukiolon sääntely

Ruotsissa on EU-maiden vapaimmat aukiolot. Myymälät saavat olla kaikkina viikonpäivinä vapaasti auki. Norjassa aukiolo on vapaata arkisin ja lauantaisin. Sunnuntaisin myymälät ovat kiinni lukuun ottamatta kolmea sunnuntaita ennen joulua. Tanskassa kaupat saavat olla auki vapaasti maanantaista kello 6 lauantaihin kello 17 saakka.

Tanskassa suositaan Suomen tavoin pieniä myymälöitä sunnuntaiaukiolossa. Sunnuntaina saavat olla auki ainoastaan myymälät, joiden vuosimyynni on alle 24,1 miljoonaa kruunua. Muille myymälöille aukiolo on sunnuntaisin sallittu ainoastaan viimeisenä sunnuntaina ennen joulua ja neljänä sunnuntaina heinä-syyskuussa. (Kaupan työryhmän mietintö 2005.)

9 Sääntelyn vaikutus palvelurakenteeseen, kauppapalvelujen saatavuuteen ja myymälärakenteeseen – havaittuja ongelmia ja suosituksia jatkotoimenpiteiksi

Kilpailun toimivuuden näkökulma kaavoituksessa

Kaavoituksen tehtävänä on luoda edellytyksiä hyvälle elinympäristölle sekä edistää yhdyskuntien kestävä kehitystä. Huoli ilmastonmuutoksesta korostaa juuri nyt yhdyskuntien kehittämisessä tarvetta hillitä yhdyskuntarakenteen hajautumista ja vähentää liikennetarvetta. Kaavoituksen tavoitteisiin kuuluu myös elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistäminen, johon kilpailukin liittyy.

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

Kauppa maakuntakaavoituksessa -selvityksen mukaan kilpailunäkökulma on jäänyt taka-alalle maakuntakaavojen ja niihin liittyvien palveluverkkoselvitysten valmistelussa. Tähän on vaikuttanut osaltaan se, että kilpailun edistäminen kaavoituksen yhteydessä on moniulotteinen ja kaavoitukseen osallistuvilla vaikeasti hahmotettava kysymys.

Kilpailun edistäminen ei sellaisenaan sisälly maankäyttö- ja rakennuslakiin. Elinkeinoelämän toimintaedellytyksistä huolehtiminen kuitenkin sisältyy sekä lain alueiden käytön suunnittelua koskeviin tavoitteisiin että maakunta- ja yleiskaavojen sisältövaatimuksiin. Kysymys siitä, miten se kattaa myös kilpailun edistämisen, on epäselvä.

Kilpailun edellytyksistä huolehtiminen on ensisijassa kaavoituksesta vastaavien kunnan ja maakuntien liittojen viranomaisten tehtävä. Kaavoja valmistelevien viranomaisten tehtävä on huolehtia myös siitä, että alalla jo toimivien yritysten lisäksi kaavoitusprosessissa huomioidaan uusien toimijoiden alalle tulon edellytykset. Tällä hetkellä puuttuu sellainen alueellinen viranomainen, jonka tehtävänä on huolehtia kilpailukysymysten esillä olosta kaavojen valmistelussa.

Suosituksia jatkotoimenpiteiksi

- Elinkeinoelämän toimintaedellytysten edistäminen sisältyy maankäyttö- ja rakennuslakiin. Selvitetään, tulisiko lakiin sisällyttää erikseen myös kilpailun edistämisen tavoite. Myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT) tarkistuksessa tulisi selvittää mahdollisuus sisällyttää kilpailun edellytysten turvaaminen tavoitteisiin.

- Selvitetään pilottiprojektien avulla kaavoituksen keinoja ja mahdollisuuksia edistää kilpailua.
- Ympäristöministeriö valmistelee yhteistyössä Kilpailuviraston ja Suomen Kuntaliiton kanssa aineistoa kaavoituksen vaikutuksista kilpailuun kaavoja valmistelevien kuntien ja maakuntien liittojen sekä kaavoitusta ohjaavien ympäristöhallinnon viranomaisten käyttöön.
- Aluehallinnon uudistamisen yhteydessä selvitetään mahdollisuus liittää jonkin aluehallinnon viranomaisen tehtäviin huolehtiminen kilpailukysymysten esillä olosta kaavojen valmistelussa.

Vähittäiskaupan suuryksikön määrittely

Kilpailu on koventunut päivittäistavarakaupassa maankäyttö- ja rakennuslain voimassa olon aikana. Kilpailua on lisännyt muun muassa ulkomaisen yrityksen (Lidl) tulo Suomen markkinoille. Sen toimintakonsepti perustuu vähittäiskaupan suuryksikkörajaa pienempiin laatikkomyymälöihin. Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninohjausta on pidetty yhtenä syynä siihen, ettei hyper- ja supermarketkauppaan ole tullut ulkomaisia yrityksiä. Uusien yritysten alalle tulon helpottamiseksi on esitetty suuryksikön kokorajan nostamista nykyisestä 2 000 kerrosneliömetristä.

Ilmastomuutoksen hillintä painottaa yhdyskuntarakenteen hallintaa. Suomen kansainväliset sitoumukset kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi edellyttävät liikenteen kasvun merkittävää hillintää. Kaupan sijainnilla on tässä suuri merkitys muun muassa ostos- ja asiointiliikenteen johdosta. Suuryksiköiden sijainninohjausta on pidetty edelleen tarpeellisena. Tämän on todennut muun muassa eduskunnan talousvaliokunta kaupan selontekoa koskevassa mietinnössään.

Suosituksia jatkotoimenpiteiksi

- Ympäristöministeriö käynnistää selvityksen, jossa arvioidaan vähittäiskaupan suuryksikön nykyisen kokorajan ajanmukaisuutta kilpailun edistämisen ja kaupan sijainninohjauksen tarpeen kannalta. Selvityksessä tulee arvioida nykyisen kokorajan ja sen mahdollisten muutosten vaikutuksia erityisesti uusien yritysten alalle tuloon sekä suuryksiköiden sijainninohjaukseen maan eri osissa ja eri kokoisilla kaupunkiseuduilla.

Paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkinta

Nykyinen kaupan sijainninohjaus perustuu paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan ja muun vähittäiskaupan erotteluun. Maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä ei sovelleta paljon tilaa vaativaan erikoistavarakauppaan kuten auto-, rauta- ja rakennustarvike- tai huonekalukauppaan.

Viime vuosina myymäläkonseptit ovat muuttuneet ja paljon tilaa vaativan erikoistavaran yhteydessä on ryhdytty myymään kasvavassa määrin myös muuta kuin paljon tilaa vaativaa erikoistavaraa, kuten sisustustavaroita, joka kuuluu sijainninohjauksen piiriin. Muutoksen taustalla on erikoiskaupan pyrkimys kehittää myymäläkonsepteja vastaamaan paremmin kuluttajien tarpeisiin.

Tämän niin kutsutun toimialaliukuman vuoksi kaavoituksessa ja rakennuslupamenettelyssä on ollut vaikea määritellä, onko yksittäinen yli 2 000 kerrosneliömetrin myymälä paljon tilaa vaativan erikoistavarakauppa vai onko se katsottava tuotevalikoiman perusteella vähittäiskaupan suuryksiköksi. Rakennusvalvonnan on ollut vaikea valvoa myymäläkonseptien muutosta.

Toisaalta kaavoituksessa voidaan tarvittaessa osoittaa eri tyyppisen kaupan alueita, joille voidaan sijoittaa paljon tilaa vaativan erikoiskaupan myymälöiden ohella myös vähittäiskaupan suuryksiköiksi luettavia myymälöitä. Tällöin edellä mainittua tulkintaongelmaa ei ole.

Ympäristöministeriön suositus paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkinnasta ei anna selkeitä vastauksia näihin kysymyksiin, mikä on osaltaan syynä siihen, että paljon tilaa vaativan erikoistavaran tulkinnassa on kuntakohtaisia eroja. Tulkintaeroista ja valvonnan vaikeudesta johtuen yritykset ovat saattaneet joutua keskenään eriarvoiseen asemaan.

Suosituksia jatkotoimenpiteiksi

- Ympäristöministeriö selkeyttää ja yksinkertaistaa suosituksensa paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan tulkinnasta niin, että se palvelee nykyistä paremmin kaavoitusta ja rakennusvalvontaa.
- Ympäristöministeriö ja alueelliset ympäristökeskukset kiinnittävät kaavaohjauksessa huomiota siihen, että maakuntien liitot ja kunnat varautuvat kaavoituksessa eri tyyppisten kaupan alueiden tarpeeseen.

Aukiololain selkeyttäminen

Nykyisen aukiololain tavoite parantaa lähikaupan kannattavuutta ja kilpailuasemaa suhteessa suuriin myymälöihin ja kioskeihin on toteutunut. Pienten myymälöiden lukumäärä ja myyntiosuus kasvoivat aukiololain voimaan tulon jälkeen ensi kertaa vuosikymmeniin. Nykyisestä pieniä myymälöitä suosivasta sunnuntaiaukiolosta luopuminen saattaisi katkaista kuluttajien kannalta myönteisen lähipalvelujen kehityksen. Väestön ikääntyminen tulee lähivuosina lisäämään merkittävästi lähipalvelujen tarvetta.

Sunnuntaiaukioloa koskevat säännökset ovat toisaalta vääristäneet kilpailua antamalla kilpailuedun myyntialaltaan enintään 400 neliön myymälöille. Pinta-alaraja on vaikuttanut myymälärakenteeseen: isojen valintamyymälöiden asema on vahvistunut ja pienten supermarkettien heikentynyt.

Työryhmä toteaa, että kauppojen nykyisen aukiolosääntelyn selkeyttämisen tavoite sisältyy hallitusohjelmaan. Työryhmässä on esitetty perusteltuja syitä sekä nykyisten aukioloaikojen säilyttämiselle että sunnuntaiaukiolon laajentamiselle koskemaan kaikkia vähittäiskaupan myymälöitä. Nykyiset aukioloajat tukevat pienmyymälöitä ja asuntoalueiden lähipalvelujen säilyttämistä. Ne ovat perusteltuja myös yrittäjävetoisten erikoiskauppojen toimintaedellytysten turvaamiseksi. Aukioloaikojen laajentaminen puolestaan edistäisi kilpailua vähittäiskaupassa.

Uudentyyppisten liikennemyymälöiden osalta aukiolosäännösten tulkinnanvaraisuus on aiheuttanut ongelmia. Työryhmän mielestä aukiolosäännösten selkeyttämisen yhteydessä on tarpeen tarkastella myös huoltoasemalla harjoitettavaa kauppaa koskevia säännöksiä.

Alkon myymälöiden sijainti

Alkon myymälä lisää merkittävästi lähialueellaan sijaitsevien myymälöiden myyntiä. Alko voi jakelumonopolinsa turvin tuottaa sijaintipäätöksillään perusteetonta kilpailuetua läheisyydessään sijaitseville muille myymälöille.

Suosituksia jatkotoimenpiteiksi

- Työryhmä pitää tärkeänä, että Alkon sijaintipäätösten vaikutuksiin paikallisiin kilpailuolosuhteisiin ja edelleen myymälärakenteen kehitykseen kiinnitetään huomiota, kun alkoholijuomien vähittäismyynnin sääntelystä päätetään.

Täydentävä mielipide

Ympäristöministeriön 4.7.2006 asettaman Kaupan ja kilpailun työryhmän tehtävänä oli selvittää nykyisen sääntelyn vaikutuksia vähittäiskaupan palveluverkon kehitykseen, kauppapalveluiden saatavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen. Ympäristöministeriön työryhmän asettaminen on seurausta Päivittäistavarakauppa ry:n jo Matti Vanhasen edelliselle hallitukselle vuonna 2003 tekemästä esityksestä kaupan sääntelyn purkamisesta. Esityksen perusteella kauppa- ja teollisuusministeriö teetti kaksi tutkimusta, perusti Kaupan työryhmän ja valtioneuvosto antoi eduskunnalle selonteon, johon tämän ympäristöministeriön työryhmän asettaminen puolestaan perustui.

Työryhmän tehtävä oli tärkeä ja ajankohtainen, koska kaupan ja muiden palvelujen tuottavuuden kasvun merkitys kansantaloudessa kasvaa teollisuuden osuuden vähentyessä. OECD on tehnyt kaupan sääntelyn ja tuottavuuden suhdetta koskevan selvityksen, mutta Suomessa kaupan sääntelyn vaikutuksia ei ole selvitetty, koska asiaa ei ole nähty täällä vielä kansantaloudellisena kysymyksenä. Kauppaan kohdistuvan sääntelyn hallinto on hajautunut useille hallinnonaloille, kuten kauppa- ja teollisuusministeriöön, sosiaali- ja terveysministeriöön ja ympäristöministeriöön, joiden intressissä ei ole ollut selvittää oman sektoritehtävänsä tavoitteita palvelevan sääntelyn vaikutuksia kaupan toiminnallisiin edellytyksiin ja kansantalouteen. Olisi tärkeää, että valmisteilla oleva uusi työ- ja elinkeinoministeriöorganisaatio tuo parannusta kaupan tutkimukseen ja elinkeinopolitiikan hoitamiseen myös tässä suhteessa.

Työryhmässä oli mukana maankäytön ja rakentamisen sekä kilpailupolitiikan kansallista asiantuntemusta ja Päivittäistavarakauppa ry yhtyy työryhmän näkemykseen selvittää kaupan suuryksikön koon ja paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan määritelmiä. Sen sijaan työryhmä ei arvioinut oikein kaupan muun sääntelyn vaikutuksia kaupan palveluverkkoon, kuluttajapalveluun ja kilpailuun.

Päivittäistavarakaupan tehokkuuskäyrä

Päivittäistavarakaupan myymälärakenteen muutos on merkinnyt myymälämäärän vähenemistä. Päivittäistavarakaupan tehokkuuskäyrä, jonka mukaan 10 % myymälöistä myy 51 % myynnistä ja 50 % myymälöistä 91 % myynnistä on myymälärakenteen muutoksesta huolimatta säilynyt lähes samana vuodesta 1986 lähtien (50 %–90 %). Samana pysyvä tehokkuuskäyrä kertoo, että eri myymälätyypeillä on kuluttajalle erilainen tehtävä kaupan palveluverkossa, vaikka samana aikana elintarvikkeiden valikoimat ovat moninkertaistuneet ja reaali hinnat laskeneet.

Kilpailun toimivuuden näkökulma kaavoituksessa

Kauppa on korostanut useassa yhteydessä, että kilpailun edistäminen kaavoituksessa tapahtuu parhaiten varaamalla riittävästi vaihtoehtoisia hyviä kauppapaikkoja. Erityisesti kauppa on korostanut, että maakunta- ja yleiskaavan keskustatol-

mintojen alueiden, joihin voi rakentaa kaupan suuryksikön ilman nimenomaista asemakaavamääräystä, tulee olla riittävän suuria ja toimivia kaupan tarkoituksia varten. Kauppa haluaa tulla keskustoihin myös suurilla yksiköillä, mutta niiden toimintamahdollisuudet on turvattava toimivalla citylogistiikalla, mitä työryhmä ei käsitellyt ollenkaan.

Vähittäiskaupan suuryksikön määrittely

Maankäyttö- ja rakennuslain ongelma on ollut alusta pitäen, ettei suuryksikkömääritelmä ole vastannut käytännön tilannetta. Päivittäistavarakauppa on pitkään esittänyt suuryksikkörajan nostamista ainakin 3 500 kerrosneliömetriin, mikä on todellisen suuryksikön, hypermarketin alaraja. Työryhmä toteaa, että Suomeen ollaan lähivuosina rakentamassa lisää useita kymmeniä hypermarketteja. Samanaikaisesti avataan kuitenkin myös satoja supermarket-, market- ja valintamyymälöitä sekä kehitetään uusia pienkauppatyyppejä. Työryhmä olisi saamansa tiedon perusteella voinut selvityksen sijasta esittää jo nyt suuryksikön kokorajan korottamista.

Paljon tilaa vaativan erikoiskaupan tulkinta

Työryhmän esittämä ohjeistuksen selkeyttäminen on välttämätöntä. Vaihtoehtoina ovat poikkeuksen poistaminen kokonaan ja suuryksikkösääntelyn ulottaminen koko vähittäiskauppaan tai erikoiskaupan vapauttaminen kokonaan suuryksikkösääntelystä.

Aukiololainsäädännön selkeyttäminen

Alle 400 m² päivittäistavaramyymälöiden ympärivuotisen sunnuntain aukiolon perusteita olivat ensisijaisesti kuluttajan palveleminen elintarvikemyynnillä ympäri vuoden sunnuntaisin kioskeja ja huoltamoita edullisemmalla hintatasolla. Työryhmä ei tuo esille alan tutkimuslaitoksen A C Nielsen Finland Oy:n seuranta, jonka mukaan alle 400 m² myymälät eivät menetä merkittävästi markkinaosuuttaan niinä aikoina, kun myös suuret päivittäistavaramyymälät saavat olla sunnuntaisin auki.

Kauppa ei voi yhtyä työryhmän näkemykseen, että alle 400 kerrosneliömetrin pt-myymälöitä koskevasta sunnuntain aukiolopoikkeuksesta luopuminen haittaisi lähikauppamyymälöiden kehitystä saati olisi kuluttajien edun vastaista. Päinvastoin luopumalla 400 m² kokorajoitteesta voidaan kehittää kilpailukykyisempi lähimyymäläkonsepteja.

Työryhmä ei myöskään halunnut keskustella siitä, kuinka tärkeitä sunnuntain aukiolon vapauttaminen olisi kaupunkikeskustojen elävyyden kannalta, mitä viimeksi Helsingin kaupungin ylin johto on korostanut.

Alkon myymälöiden sijainti

Alkoholipolitiikka kuuluu Suomessa asioihin, jonka muita kuin terveys- tai sosiaalipoliittisia vaikutuksia ei Suomessa saa tutkia. Alkon myymälän saaminen yhteyteensä merkitsee supermarketille A C Nielsen Finland Oy:n keräämän tilastotiedon mukaan yli 8,1 % myynnin kasvua, koska Alko lisää muuta ostovoimaa pt-myymälään. Kaupan asiantuntijoiden mukaan vaikutus olisi vielä suurempi, 10–15 %. Alkon myymälöiden vaikutus lähikaupan ostovoiman menetyksiin on vastaavasti suuri.

Työryhmä esittää sääntelyn haittojen korjaamiseksi kilpailullisia eriarvoisuuksia lisäävää Alkon myymälöiden perustamisen rajoittamista uusien myymälöiden osalta. Työryhmän olisi pitänyt syventyä Alko-monopolin vaikutuksiin päivittäistavarakaupan palveluverkon suhteen ottamatta kantaa alkoholimonopolin terveystaloudellisiin perusteisiin. Samoin työryhmä jättää täysin arvioimatta apteekkien vaikutukset pt-kaupan palveluverkoston kannalta.

Jatkosta

Päivittäistavarakauppa ry haluaa osallistua työryhmän esittämiin kaupan suuryksikön ja paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan määrittelytyöhön. Päivittäistavarakauppa ry on päättänyt laatia tulevaisuuden kaupan palveluverkon tarpeet ja laatia lähikauppa- ja suuryksikköstrategiat tarpeita toteuttamaan. Päivittäistavarakauppa ry haluaa tähän tulevaisuuden yhteistyöhön mukaan ympäristöministeriön.

Osmo Laine
Päivittäistavarakauppa ry:n toimitusjohtaja

LÄHDELUETTELO

- Alkon myymälän vaikutus ympäristönsä päivittäistavaramyyntiin. 2005. A.C. Nielsen Oy. Moniste 9.11.2005.
- Apteekkityöryhmän muistio. 2007. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Helsinki. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön selvityksiä 2007:45. ISBN 9978-952-00-2429-1.
- Björkroth, T. & Koponen, A. 2006. Lainsäädännön kilpailuvaikutusten arviointi. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki. KTM Rahoitetut tutkimukset 5/2006. ISBN 952-489-024-0.
- Erjos, M. 2005. Etäisyydet palveluihin kasvaneet viime vuosina. Kuntapuntari 1/2005.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vähittäiskaupan aukioloajoista ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n 23 kohdan kumoamisesta (HE 49/2000 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi (HE 101/1998 vp)
- Heinimäki, H. 2006. Kaupan toimintaympäristö. Helsinki. ISBN 951-0-31231-2.
- Ikääntyvän väestön palvelut syrjäseuduilla. 2006. Sisäasiainministeriö. Helsinki. Työryhmäraportti. Sisäasiainministeriön julkaisu 55/2006. ISBN 952-491-146-9.
- Kalenoja, H. 2007. Vähittäiskaupan matkatuotokset. Kaupan ja kilpailun työryhmä 12.10.2007.
- Kaupan työryhmän mietintö. 2005. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki. KTM Julkaisuja 17/2005. ISBN 951-739-888-3.
- Kaupan yritykset eivät kannata aukioloaikojen laajentamista. 2007. Suomen yrittäjät ja Erikoiskaupan Liitto. Lehdistö tiedote 11.10.2007.
- Kilpailuneuvoston päätös 2.11.1998. Keravan Uurnahautausmaa Oy:n toissijainen esitys koskien Kilpailuviraston päätöstä Keravan kaupungin toiminnasta maanluovutuksessa (d:o 5/359/98)
- Kilpailuviraston aloite 2.11.1999. Kuntien maankäyttöpolitiikka ja toimiva kilpailu kaupan alalla.
- Kiuru, P. 1999. Päivittäistavaraoppaaluojien saavutettavuus haja-asutusalueilla. LTT-Tutkimus Oy. Helsinki. Sarja B 155. ISBN 951-774-041-7.
- Kiuru, P., Mankinen, R., Niilola, K., Pulkkinen, M. & Riipinen, T. 2004. Vähittäiskaupan kansainvälistyminen ja tehokkuus – case päivittäistavaraoppaaluojat. LTT-Tutkimus Oy. Helsinki. Sarja B 171. ISBN 951-774-115-4.
- Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävä kehityksen strategia. 2006. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006. ISBN 952-5361-01-x.
- Koistinen, K. & Vesala, T. 2006. Päivittäistavaraoppaaluojien rakennemuutos Suomen keskeisillä kaupunkiseuduilla 1995 – 2003. Kuluttajatutkimuskeskus. Helsinki. Julkaisuja 6/2006. ISBN 951-698-142-9.
- Koistinen, K. & Väliniemi, J. 2007. Onko lähikauppa lähellä? Päivittäistavaraoppaaluojien saavutettavuus Turun, Lahden ja Mikkelin kaupunkiseuduilla 1995-2003. Kuluttajatutkimuskeskus. Helsinki. Julkaisuja 4/2007. ISBN 978-951-698-147-7.
- Komission tiedonanto - Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (97/C 209/03). Virallinen lehti C 209 10.7.1997.
- Kontio, K. & Santasalo, T. 2000. Suositus paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan tuloksesta. Ympäristöministeriö. Helsinki. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 2. ISBN 951-37-3278-9.
- Koponen, A. & Virtanen, M. 2006. Kilpailu vähittäiskaupassa. Julk.: Kauppa 2010. Päivittäistavaraoppaaluojat ry. Helsinki. ISBN 951-37-4934-7.
- Koskela, K. & Santasalo, T. 2007. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa. Selvitys tuloksesta. [käsi- kirjoitus 13.11.2007]
- Koski, K. 2001. Kaupan suuryrityksien vaikutusten selvittäminen ja arviointi. Ympäristöministeriö. Helsinki. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 4. ISBN 951-37-3393-9.
- Koski, K. 2007. Kauppa maakuntakaavoituksessa. Ympäristöministeriö. Helsinki. Ympäristöministeriön raportteja 23/2007. ISBN 952-11-2864-6 (verkkojulkaisu).
- Koski, K. & Tulkki, K. 2004. Kauppa kaavoituksessa. Ympäristöministeriö. Helsinki. Ympäristöopas 115. ISBN 952-11-1782-6.
- Kytö, H. & Väliniemi, J. 2007. Kauas kauppa karkaa – vai karkaako? Päivittäistavaraoppaaluojien rakennemuutos Suomessa vuosina 2003-2005. Kuluttajatutkimuskeskus. Helsinki. Julkaisuja 3/2007. ISBN 978-951-698-155-0.
- Laki kilpailunrajoituksista. Suomen säädöskokoelma 480/1992.
- Laki vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeiden aukioloajoista. Suomen säädöskokoelma 1297/2000.
- Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. 2005. Ympäristöministeriö. Helsinki. Suomen ympäristö 781. ISBN 951-731-324-1.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki. Suomen säädöskokoelma 132/1999.
- Maapolitiikan opas. 25.5.2007 (päivitetty). Suomen Kuntaliitto. www.kunnat.net > kaupapaikka > verkko-oppaat.
- Maliranta, M., Pajarinen, M., Rouvinen, P. & Ylä-Anttila, P. 2007a. Competition in Finland: Trends across Business Sectors in 1994-2004. KTM Julkaisuja 13/2007, Helsinki. ISBN 978-952-489-127-1.
- Maliranta, M., Pajarinen, M., Rouvinen, P. & Ylä-Anttila, P. 2007b. Kilpailun puute lihottaa. Talouselämä 22/2007.
- Minkkinen, P. 2007. Kauppojen aukioloaikatuutkimus. Päivittäistavaraoppaaluojat ry. Moniste syyskuu 2007.
- Niilola, K., Riipinen, T., Leminen, S. & Kiuru, P. 2003. Vähittäiskaupan kansainvälistyminen ja sen vaikutukset Suomessa. Kari ym. LTT-Tutkimus Oy. helsinki. Sarja B 168. ISBN 951-774-108-1.

- Nordic Food Markets – a taste for competition. 2005. Report from the Nordic Competition Authorities. No 1/2005. ISBN 87-7029-345-7.
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma.
- Santasalo, T. & Heusala, H. 2002. Erikoiskauppa kaavoituksessa. Tuomas Santasalo Ky. Helsinki. ISBN 951-95645-5-1.
- Simonen, A. 2007. Lidl ohitti uhmaiän. KM Kaupan Maailma nro 6 syyskuu 2007.
- Spåre, H. & Pulkkinen, M. 1997. Päivittäistavaroiden kauppapalvelujen koettu saavutettavuus. Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos. Helsinki. Sarja B 139. ISBN 951-774-019-0.
- Strandell, A. 2005. Asukasbarometri 2004. Asukaskysely suomalaisista asuinympäristöistä. Ympäristöministeriö. Helsinki. Suomen ympäristö 746. ISBN 951-731-287-3.
- Suomen neljäs maaraportti Ilmastopimukselle. Ilmastopimuksen ja Kioton pöytäkirjan toimeenpano. 2006. Ympäristöministeriö. Tilastokeskus. Tampere. ISBN 952-467-617-6.
- Talouspolitiikan strategia –raportti 2006. Valtiovarainministeriö. Helsinki. Julkaisuja 2/2006. ISBN 951-804-613-1.
- Talousvaliokunnan mietintö TaVM 17/2006 vp. 16.11.2006.
- Tammilehto, P. 2007a. Kesko lisää Citymarketeja ennätystahtiin. Kauppalehti 23.4.2007.
- Tammilehto, P. 2007b. S-ryhmän Prismat tuovat myyntiin lisää käyttötavaraa. kauppalehti 7.11.2007. Tilastokeskus. 15.1.2007 (päivitetty). Kasvihuonekaasupäästöt sektoreittain vuonna 2005 (%). www.tilastokeskus.fi > tilastot > Tilastot aiheittain > Ympäristö ja luonnonvarat > kasvihuonekaasupäästöt. [viitattu 13.11.2007]
- Tilastokeskus. 16.1.2007 (päivitetty). Vuoden 2005 kasvihuonekaasupäästöt alle Kioton tason. www.tilastokeskus.fi > tilastot > Tilastot aiheittain > Ympäristö ja luonnonvarat > kasvihuonekaasupäästöt. [viitattu 13.11.2007]
- Valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus 2004-2005. 2006. WSP LT-Konsultit Oy. Liikenne- ja viestintäministeriö, Tiehallinto ja Ratahallintokeskus. ISBN 951-803-682-9.
- Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. 2001. Ympäristöministeriö. Helsinki. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000. Opas 5. ISBN 951-37-3405-6.
- Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle 24.11.2005. VNS 5/2005 vp. Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia – kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toteuttamiseksi.
- Valtioneuvoston selonteko vähittäiskaupan rakenteesta, muutoksista ja kauppaa koskevista erityiskysymyksistä. VNS 3/2006 vp. Vähittäiskaupan kehitys.
- Wilska, Terhi-Anna. 2006. Kotitalouksien kulutustavat ja -asenteet. Julk.: Kauppa 2010. Päivittäistavara-kauppa ry. Helsinki. ISBN 951-37-4934-7.
- Virtanen, E. & Lipponen, H. 2006. Elinkeinopolitiikan suuntaviivat. KTM Julkaisuja 35/2006. ISBN 952-489-043-7.
- Yli-Kovero, K. 2007. Myös Espoo on mukana Seulo-palvelussa. Helsingin Sanomat 17.7.2007. Ympäristövaliokunnan mietintö 6/1998 vp. Hallituksen esitys rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

Kaupan sijainninhjaus kaavoituksessa muissa Pohjoismaissa

Muistio 24.10.2007

Tanska

Lainsäädännön kehitys

Kauppaa koskeva erityinen sääntely alkoi Tanskassa vuonna 1997, jolloin vähittäiskauppaa koskevat säännökset sisällytettiin kaavoituslainsäädäntöön. Säännöksiä tarkistettiin viisi vuotta myöhemmin vuonna 2002 sekä kuntarakenteen uudistukseen liittyen 1.1.2007. Laajempi kauppaa koskevien säännösten tarkistus saatiin päätökseen 30.5.2007, jolloin kansankäräjät hyväksyi hallituksen esityksen lain muuttamisesta.

Muutosten taustalla on työryhmämietintö, *Betænkning fra Udvalget for Planlægning og detailhande*, joka sisältää lainsäädäntöä koskevien suositusten lisäksi kuvauksen nykyisestä sääntelystä ja kaupan kehityksestä vuosina 1997–2004 sekä arvion kaupan kehityssuunnista ja sääntelyn haasteita

Työryhmä arvioi, että varsinkin pienten ja keskisuurten kaupunkien keskustat ovat kärsineet taajaman ulkopuolelle sijoittuneista kaupan alueista. Myös toimialaliukuma nähtiin ongelmana. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran (*særlig pladskrævende varer*) ohella keskustojen ulkopuolella on ryhdytty myymään kasvavassa määrin myös muuta erikoistavaraa. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran käsitteen hämärtyminen katsottiin vääristäneen kilpailua keskustoissa ja niiden ulkopuolella sijaitsevan erikoiskaupan kesken. Ongelmana pidettiin myös sitä, että kauppaa koskevat säännökset eivät ole riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä, jotta niitä sovellettaisiin ja tulkittaisiin maan eri kunnissa yhdenmukaisesti.

Kaupan ohjauksen tavoitteet, periaatteet ja välineet

Vähittäiskaupan ohjauksen tavoitteisiin ei lainsäädännön tarkistuksessa puututtu. Tavoitteena on edelleenkin:

- tukea monipuolista myymälätarjontaa erityisesti pienten ja keskisuurten kaupunkien keskustoissa sekä suurten kaupunkien osa-alueilla,
- varmistaa, että kauppa sijoitetaan alueille, jotka ovat saavutettavissa kaikilla kulkutavoilla, myös kävellen, pyörällä ja joukkoliikenteellä sekä
- tukea yhteiskunnallisesti kestävää vähittäiskaupan rakennetta, jossa ostomatkat pysyvät kohtuullisina.

Lain tarkistuksen tavoitteena oli vahvistaa erityisesti pienten ja keskisuurten kaupunkien keskustoja, selkeyttää kauppaa koskevia säännöksiä, lisätä kuntien liikkumavaraa kaavoituksessa ja antaa samalla niin väljät puitteet, että yritykset voivat kehittää uusia myymäläkonsepteja. Muutokset koskevat muun muassa myymälöiden enimmäiskokoa, keskusta-alueiden rajaamista, myymäläkerrosalan enimmäismäärän määrittelyä kaupunginoso- ja paikalliskeskuksissa sekä paljon tilaa vaativan erikoistavaran määrittelyä.

Keskeinen periaate Tanskassa on, että vähittäiskaupan myymälät sijoitetaan kaupungin keskustaan tai kaupunginosakeskukseen. Tästä voidaan poiketa vain, kun kyse on

- paikalliskeskukseen sijoittuvasta myymälästä, joka palvelee vain rajattua kaupungin osa-alueita, kaupunginosaa, kylää, loma-asuntoaluetta tai vastavaa
- erillisestä myymälästä, joka huolehtii vain lähiympäristönsä päivittäisistä palvelutarpeista
- myymälästä, jossa myydään vain paljon tilaa vaativaa erikoistavaraa
- pienmyymälästä, jossa tuotantolaitos myy omia tuotteitaan

Lakimuutoksella vahvistettiin entisestään keskustojen asemaa. Kunta ei enää voi kaavoittaa vähittäiskaupan alueita keskustojen ulkopuolelle (aflastningsområde) keskustan suojelutarpeen perusteella. Vanhoilla, keskustojen ulkopuolisilla vähittäiskaupan alueilla toiminta voi jatkua, mutta uusia voidaan perustaa vain suurimmissa kaupungeissa.

Keskusta-alueiden rajaamisessa otetaan käyttöön koko maassa yhtenäiset käytännöt. Ympäristöministeriö sai valtuudet päättää keskusta-alueen rajaamisen menetelmistä ja kriteereistä. Tällä on haluttu varmistaa, että yrityksillä on koko maassa samat toimintaehdot.

Tanskassa lainsäädäntö asettaa vähittäiskaupan myymälöille enimmäiskoon. Lain muutoksessa enimmäiskokoa nostettiin 500 kerrosneliömetrillä, jolloin päivittäistavaramyymälän enimmäiskoko on 3 500 kerrosneliometriä ja erikoistavaramyymälän 2 000 kerrosneliometriä. (Erikoistavaramyymälän enimmäiskoko on nostettu kerran aikaisemmin vuonna 2002 1 000 kerrosneliömetristä 1 500 kerrosneliometriin.) Lisäksi määriteltiin 1 000 kerrosneliömetrin enimmäiskoko paikalliskeskuksiin ja asuntoalueille sijoittuville myymälöille. Henkilökunnan tilojen kohentamiseksi myymälän enimmäiskoko voidaan kuitenkin ylittää 200 kerrosneliömetrillä. Paljon tilaa vaativan erikoistavaramyymälän enimmäiskoon määrittelee kunta.

Samalla erikoistavaramyymälöiden enimmäiskoko porrastettiin kuntakoon mukaan. Yli 2 000 kerrosneliömetrin myymälöitä voidaan toteuttaa yli 40 000 asukkaan kaupunkien keskustoissa. Suuria erikoistavaramyymälöitä voidaan edelleen sijoittaa keskustojen ulkopuolisille alueille Århusin, Odensen, Ålborgin ja Esbergin kaupungeissa sekä pääkaupungissa.

Paljon tilaa vaativa erikoiskauppa määriteltiin jonkin verran aikaisempaa tiukemmin. Keittiökalusteet rajattiin käsitteen ulkopuolelle. Toisaalta erikoiskaupan toimintaedellytyksiä parannettiin korottamalla myymälöiden enimmäiskokoa ja porrastamalla se kuntakoon mukaan.

Kaupunginosakeskuksiin ja paikalliskeskuksiin sijoittuvalle myymäläkerrosalalle asetettiin laissa kuntakoon mukaan porrastettu yläraja. Esimerkiksi 20 000–40 000 asukkaan kaupungeissa kaupunginosakeskukseen saa rakentaa enintään 5 000 kerrosneliometriä myymäläkerrosalaa ja paikalliskeskukseen enintään 3 000 kerrosneliometriä. Yli 40 000 asukkaan kaupungeissa kunta määrittelee kaupunginosakeskusten enimmäiskerrosalan.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovelletaan sellaisiin vähittäiskaupan keskuksiin, joilla suuruutensa johdosta on seudullista merkitystä. Vuoden 2007 alusta kuntien tehtäväksi tuli selvittää kuntakaavoissa osoitettavien hankkeiden ympäristövaikutukset. Aikaisemmin selvitysvelvollisuus liittyi seutukaavojen valmisteluun.

Valtiovallan rooli

Kuntauudistuksen yhteydessä vahvistettiin alueidenkäytön suunnittelua sekä valtakunnan- että kuntatasolla. Aikaisemmin seutukaavoituksen ohjeistuksella tapahtunut, myös kauppa koskeva, valtion ohjaus siirtyi valtakunnantason suunnittelun tehtäväksi.

Maakunnat (amt) lakkautettiin ja niiden tilalle muodostettiin viisi suuraluetta (regioner). Alueilla ei ole alueidenkäyttöön liittyviä suunnittelutehtäviä. Ne laativat luonteeltaan strategisia kehittämissuunnitelmia.

Seutukaavoilla (regionplan) oli aikaisemmin keskeinen asema vähittäiskaupan rakentamisen ohjauksessa. Nyt niiden tehtävät siirtyvät vähitellen uusien suurkuntien (98 kpl) yleispiirteisille kaavoille (kommuneplan).

Kilpailunäkökulma

Kilpailukysymykset ovat olleet esillä lain valmistelun eri vaiheissa. Tanskan kilpailuviranomainen antoi lakimuutoksen taustaselvitystä tehneelle työryhmälle lausunnon, jossa arvioitiin nykyisen lainsäädännön kilpailuvaikutuksia. Lausunto nojautui paljolti Nordic Food Markets -raporttiin (Konkurrencestyrelsen. Notat 31.5.2006).

Lausunnossa katsotaan, että myymäläkokoa ja sijaintia koskevat säännökset saattavat heikentää kilpailua ja johtaa kilpailun vääristymiseen. Lausunnossa tuodaan esiin mm. seuraavia näkökohtia:

- Päivittäistavarakaupassa myymälän enimmäiskokoa koskevat rajoitukset kaventavat valikoimia, mikä voi vaikeuttaa uusien tavarantoimittajien pääsyä markkinoille sekä edelleen tuotannon keskittymiseen ja kuluttajahintoihin.
- Myymälöiden sijaintia ja enimmäiskokoa koskevat rajoitukset ovat suosineet tiettyjä ketjuja ja toimialoja. Paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppa, jota rajoitukset eivät koske, on voinut hyödyntää mittakaavaetua sekä edullisempia perustamiskustannuksia keskustojen ulkopuolella.
- Kaupan sijoittumista koskevat rajoitukset ovat myös saattaneet nostaa toimiloiden hintoja keskustoissa ja siten nostaa perustamiskustannuksia sekä vaikuttaa alle tuloon ja kilpailukykyyn.

Kilpailuviranomaiset esittivät, että päivittäistavaramyymälän enimmäiskoko nostettaisiin 5 000 kerrosneliometriin. Tätä perusteltiin kansainvälisillä kokemuksilla, joiden mukaan "täyden valikoiman" päivittäistavaramyymälän perustaminen edellyttää 5 000 kerrosneliömetrin myymäläkokoa.

Työryhmä ei kuitenkaan pitänyt esitettyä korotusta Tanskan olosuhteissa perusteltuna. Se päätyi suositteluun päivittäistavaramyymälän enimmäiskoon korottamisesta 3 500 kerrosneliometriin, minkä sitemmin myös valtiopäivät hyväksyi. Työryhmä perusteli kantaansa selvityksillä, joiden mukaan jo 3 500 kerrosneliömetrin suuruinen myymälä voi tarjota monipuolisen tuotevalikoiman.

Hallituksen esityksessä arvioitiin lainsäädännön muutosten vaikutuksia myös kilpailun kannalta. Säännösten arvioitiin rajoittavan myymäläkoon ja sijainnin käyttöä kilpailuetuna. Sen sijaan katsottiin, että myymälätyyppien ja omistusmuotojen osalta voidaan kilpailla vapaasti.

Paljon tilaa vaativan tavaran kauppaa koskevien säännösten arvioitiin yhdessä toimialaliikunnan ja puutteellisen valvonnan kanssa johtaneen kilpailun vääristymiseen keskustoissa ja niiden ulkopuolella toimivien myymälöiden välillä. Tilannetta pyrittiin korjaamaan parantamalla erikoistavara-kaupan toimintaedellytyksiä keskustoissa. Sen sijaan ei lähdetty väljentämään paljon tilaa vaativan tavaran määrittelyä. Säännösten selkeyttämisen ja tulkinnanvaraisuuden vähentämisen arvioitiin yhdenmukaistavan eri puolilla maata toimivien yritysten kohtelua, parantavan oikeusturvaa ja lisäävän investointien edellyttämää ennakoitavuutta.

Vertailu Suomeen

Suomeen verrattuna kaupan sääntely on Tanskassa tiukkaa. Kaupan rakentamista keskustojen tai asuinalueiden ulkopuolelle rajoitetaan tiukasti Suomen lainsäädäntöön verrattuna. Päivittäis- ja erikoistavaramyymälöiden koolle on asetettu ylärajat,

jotka voidaan erikoistavaran osalta ylittää vain suurimmissa kaupungeissa. Suomessa vastaavaa enimmäiskokoa ei ole käytössä. Meillä vähittäiskaupan suuryksikkö määrittelee kokorajan (2 000 kerrosneliömetriä), jota suuremmat myymälät joutuvat tarkemman suunnittelun kohteeksi sijoituessaan keskustojen ulkopuolelle. Myös kaupunginosakeskuksille ja paikalliskeskuksille lainsäädännössä asetettu myymäläkerrosalan enimmäismäärä on Suomessa tuntematon.

Paljon tilaa vaativan erikoistavarakaupan sijaintia ohjataan Tanskassa Suomen tavoin muuta vähittäiskauppaa väljemmin. Toisin kuin Suomessa siihen kuuluvat toimialat on määritelty lainsäädännössä. Määritelmä on jonkin verran ympäristöministeriön suosittamaa paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan tulkintaa tiukempi, esimerkiksi "valkoisia kodinkoneita" ei lueta tilaa vaativaan kauppaan. Lain muutoksessa määritelmää edelleen tiukennettiin rajaamalla keittiökaluksen ulkopuolelle. Lisäksi huonekalukaupan sijoittamisesta keskustan ulkopuolelle on esitettävä erityiset perustelut.

Kirjallisuutta

- Betænkning fra Udvalget for Planlægning og detailhandel. Juni 2006. Betænkning nr. 1476. Forslag til lov om ændring af lov om planlægning. (Revision af detailhandelsbestemmelserne.) 6.2.2007.
- Jensen, S. A. 2006. Detailhandel i 16 byer. Miljøministeriet.
- Lov om ændring af lov om Planlægning (revision af detailhandelsbestemmelserne) 1.7.2007. Redegørelse for konkurrencemæssige aspekter af planlovens regulering af detailhandelen. Konkurrencesstyrelsen. Notat 31.5.2006.
- Østergård, N. & Witt, H. 2007. Spatial planning in Denmark. Danish Ministry of the Environment. ISBN 978-87-92256-01-0.

Norja

Lainsäädännön kehitys

Vähittäiskaupan sääntely alkoi Norjassa vuonna 1999, jolloin kauppakeskusten rakentaminen keskustojen ulkopuolella kiellettiin määräaikaisesti (Rikspolitische besemmelser om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder). Kielto koski pinta-alaltaan yli 3 000 kerrosneliömetrin suuruisten kauppakeskusten rakentamista sekä kauppakeskusten laajentamista yli 3 000 kerrosneliömetrin suuruiseksi. Kiellon ulkopuolelle jätettiin paljon tilaa vaativaa erikoistavaraa myyvät kauppakeskukset.

Kauppakeskuksella tarkoitetaan samassa rakennuksessa tai erillisissä rakennuksissa sijaitsevia myymälöitä, jotka on perustettu ja joita johdetaan yhtenäisenä kokonaisuutena. Se voi olla päivittäistavaramyymälä, tavaratalo tai kokonaisuus, joka muodostuu torin ympärille tai kävelykadun varteen ryhmittyvistä myymälöistä. Se voi myös olla erillisistä myymälärakennuksista muodostuva retail park -tyyppinen myymäläkeskittyminen.

Kielto kesti viisi vuotta. Se päättyi lokakuussa 2004, jolloin kaikkiin seutukuntiin (fylkeskommun) oli laadittu vähittäiskauppaa ohjaavat lainvoimaiset seutukaavat (fylkesplan). Kiellon aikana em. kauppakeskuksen rakentamiseen oli saatava lupa valtion viranomaiselta (fylkesmannen), jonka päätöksestä ympäristöministeriö saattoi valittaa.

Kauppan ohjauksen tavoitteet, periaatteet ja välineet

Kauppakeskuskiellon tavoitteena oli vahvistaa seudullista otetta suurten kauppakeskusten perustamisessa ja laajentamisessa. Tarkoituksena oli

- tukea olemassa olevia kaupunkien ja taajamien keskustoja,
- torjua kaupunkirakenteen tarpeeton hajautuminen ja
- estää henkilöautoriippuuden kasvu sekä palvelujen saavutettavuuden heikkeneminen niiden osalta, joilla ei ole käytettävissään autoa.

Pitkän tähtäimen tavoitteena on ohjata yhdyskunnat kestävämmälle ja vahvemmalle kehitysuralle.

Kauppakeskusten perustamiskiellon päätyttyä vähittäiskaupan rakentamista ovat ohjanneet seutukaavat sekä kuntien yleispiirteiset kaavat (kommuneplan) ja yksityiskohtaiset kaavat (reguleringsplan, bebyggelseplan). Fylkesplan määrittelee seudulle strategiset tavoitteet neljäksi vuodeksi. Sen suhde kuntakaavoihin on ohjeellinen. Fylkesplanin luonteesta johtuen kuntien yleispiirteisillä kaavoilla (kommuneplan) on keskeinen merkitys kauppan ohjauksessa.

Ympäristöministeriö on antanut ohjeita siitä, miten kauppakeskusten rakentamiskieltoa koskevan valtakunnallisen päätöksen linjaukset tulee ottaa huomioon kuntien kaavoituksessa (Planer og bestemmelser for kjøpesentre. Veiledning T-1317).

Ohjausvälineiden toimivuuden arviointia

Kauppan ohjauksen toimivuus on ollut arvioitavana myös Norjassa. Ympäristöministeriön toimeksiannosta laadittu selvitys kauppakeskuskiellon vaikutuksista vähittäiskaupan rakentamiseen (Næss, A., Nielsen, G. & Arge, N. 2006) valmistui vuonna 2006. Selvityksessä arvioidaan myös seutukaavojen sisältöä ja ohjausvaikutusta suhteessa kuntien kaavoihin. Selvitys koski neljää seutukuntaa, joissa haastateltiin keskeisiä toimijoita.

Kaikki neljä tarkastelussa mukana ollutta seutukaavaa oli laadittu kauppakeskuskiellon hengessä. Niissä oli suhtauduttu torjuvasti yli 3 000 kerrosneliömetrin kauppakeskusten sijoittamiseen muualle kuin keskustoihin. Kahdessa tapauksessa ympäristöministeriö oli puuttunut suunnitelmien sisältöön ja edellyttänyt tarkempia selvityksiä ja vaikutusten arviointia.

Yleisarvio oli, että kauppakeskusten perustamiskielto oli vaikuttanut merkittävästi kauppakeskusten perustamiseen. Suuria kauppakeskuksia ei kiellon aikana juuri oltu rakennettu kaupunkien ja taajamien ulkopuolelle. Uusperustannan investoinnit suuntautuivat olemassa oleviin keskustoihin. Seutuhallinnon ohjaus kuntien päätöksentekoon jäi tavoiteltua vähäisemmäksi kauppakeskuskiellon aikana. Seutuhallinnon viranomaiset olivat puuttuneet varoen seutukaavoista poikkeaviin kuntien ratkaisuihin. Sama koski valtion viranomaisia ja ympäristöministeriötä. Toimialaliukuma todettiin kauppan ohjauksen kannalta ongelmalliseksi. Kuten eräs haastatelluista totesi: "Nå kan man til og med kjøpe radio på Plantasjen".

Norjan ympäristöministeriö arvioi selvityksen perusteella, että kauppakeskusten sijainnin ohjauksen tarve on edelleen olemassa, eikä valittua toimintapolitiikkaa ole syytä muuttaa.

Kilpailunäkökulma

Norjan kilpailuviranomaiset ovat korostaneet kuntien viranomaisten kaavoitusta ja rakentamista koskevien päätösten vaikutuksia kilpailun toimivuuteen. Sopivien tonttien ja kauppapaikkojen saanti on uusperustannan ja uusien toimijoiden alalle tulon kannalta keskeistä. Tonttien saatavuudella on erityisen suuri merkitys sen vuoksi, että alhaisen väestötiheyden vuoksi hyviä kauppapaikkoja on paikoin niukasti.

Kilpailuviranomaiset ovat esittäneet, että kaavojen ympäristövaikutusten arvioinnissa tarkasteltaisiin myös vaikutuksia kilpailuun. Kilpailu tulisi sisällyttää lainsäädännössä tärkeisiin yhteiskunnallisiin näkökohtiin. Tällä voidaan edistää tervettä kilpailua, halvempia hintoja, parempia valikoimia ja palveluita kuluttajan eduksi.

Vertailu Suomeen

Norjan sääntely muistuttaa Tanskan mallia siinä, että tietyn kokoluokan ylittävien myymälöiden sijoittaminen keskustojen ulkopuolelle on (ainakin periaatteessa) kielletty. Tanskan kaltaista tiukkaa myymäläkerrosalan enimmäismäärää taikka myymäläkokoja koskevia rajoituksia ei Norjan lainsäädäntö kuitenkaan tunne. Kaupan sijoittumista, myymälärakentamisen määrää ja myymäläkokoja koskevat tavoitteet määritellään seutukaavoissa sanallisesti.

Sääntelyn kannalta keskeisten keskusta-alueiden määrittely perustuu Norjassa virallisten tilastojen mukaiseen luokitukseen, joka on yhdenmukainen koko maassa. Tanska lainasi tämän käytännön omaan lainsäädäntöönsä. Suomessa keskustatoimintojen alueet määritellään maakunta- ja yleiskaavoissa. Vastaavaa valtakunnallisesti vertailukelpoista arviointiperustetta keskusta-alueiden muodostamiselle ei Suomessa ole käytössä.

Paljon tilaa vaativa erikoistavara määritellään Norjassa Suomea tiukemmin. Siihen ei lueta "valkoisia kodinkoneita" eikä huonekaluja kuten meillä.

Kirjallisuutta

Betaling for hylleplass. Virkning for konkurransen i dagligvaremarkedet i Norge. 2005.

Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynets skriftserie 2/2005. www.kt.no > publikasjoner > skriftserien.

Fortsatt behov for å styre etablering av kjøpesentre. Miljøverndepartementet. Pressemelding 2.3.2006.

Næss, A., Nielsen, G. & Arge, N. 2006. Tilbake til start? Erfaringer med kjøpesenterstoppen i fire fylker og hos fire kjøpsentereiere. 17.2.2006.

Planer og bestemmelser for kjøpesentre. Veiledning T-1317. ISBN 82-457-0277-3.

Rikspolitiske bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder (RPB) 8.1.1999. www.regjeringen.no > Miljøverndepartementet > veiledninger og brosjyrer > 2000.

Ruotsi

Lainsäädännön kehitys

Ruotsissa ei ole otettu käyttöön erityistä kaupan sääntelyä muiden Pohjoismaiden tavoin. Kaupan sijoittumista ja kaupan palvelurakenteen kehitystä ohjataan kaavoituksella.

Kaavoitusta koskevan lainsäädännön toimivuuden arviointi on myös Ruotsissa ollut ajankohtaista. Ruotsin kaavoitus- ja rakennuslaki on vuodelta 1987. Sen uudistamisen tarvetta pohtineen komitean mietintö (Får jag lov? Om planering och byg-gande. 2005) valmistui lokakuussa 2005 Mietinnössä arvioitiin lainsäädäntöä myös vähittäiskaupan ohjauksen kannalta.

Valtiopäivät hyväksyi 1.7.2007 hallituksen esityksen kaavoitus- ja rakennuslain muutokseksi. Muutoksessa on kiinnitetty huomiota muun muassa kilpailunäkökuulmaan. Kaavoituksen lähtökohtana oleva kestävä kehitys on määritelty aikaisempaa laajemmin liittämällä siihen myös taloudellinen ulottuvuus. Uuden säännöksen (PBL 2 §) mukaan kaavoituksen tulee muiden hyvien asioiden ohella myös taloudellista kasvua ja tehokasta kilpailua.

Kaupan ohjauksen tavoitteet, periaatteet ja välineet

Kaupan ohjauksessa keskeisessä asemassa ovat kuntien yleiskaavat ja asemakaavat.

Kaavoituksella on periaatteessa mahdollisuus ohjata kauppaa varsin yksityiskohtaisesti. Asemakaavassa voidaan esimerkiksi antaa kaupan laatua (handelsändamål) koskevia määräyksiä, jos siihen on painavat perusteet eikä sillä estätä tervettä kilpailua.

Seutukaavoitus on Ruotsissa vapaaehtoista. Seutukaavoja on laadittu vain muutamille alueille. Seudullinen näkökulma tulee kaavoitukseen kuntayhteistyön kautta. Lainsäädäntö edellyttää, että kunnat sovittavat yhteen maankäyttöä koskevat suunnitelmansa. Lääninhallitus voi puuttua kuntakaavoitukseen mm. kumoamalla kaavapäätöksen, jos maankäyttöä ei ole asianmukaisesti sovitettu naapurikuntien suunnitelmiin.

Kaupan ohjauksella on pyritty edistämään ohjeilla ja hyvillä esimerkeillä (Svedström 1999; Svedström & Holm 2004). Ohjeissa korostetaan muun muassa kauppaa koskevien strategisten linjausten tarvetta, yleiskaavoituksen keskeistä roolia, vaikutusten arviointia, kuntien yhteistyötä ja seudullisen näkökulman tarvetta.

Ohjeissa käsitellään myös kilpailua. Dags att handla nu -ohjeessa korostetaan, että sekä kilpailupolitiikan että kuluttajapolitiikan lähtökohtana on kuluttaja. Kotitalouksien tehokkaan taloudenpidon edellytykset ovat toimivat markkinat. Samalla kuitenkin muistutetaan, että toimivan hintakilpailun lisäksi kuluttajan kannalta on tärkeää myös palvelujen saavutettavuus, palvelun hankkimiseen käytetty aika ja kustannukset.

Ohjauksvälineiden toimivuuden arviointia

Lainsäädännön uudistamisen tarvetta pohtinut PBL-komitea arvioi, että nykyinen lainsäädäntö tarjoaa riittävät välineet ohjata taajamien ulkopuolisten kaupan suuryksiköiden sijaintia ja kehitystä (lokalisering och utveckling av externa köpsentra). Ongelmat liittyvät ensisijassa lainsäädännön soveltamiseen. Puutteita on komitean arvioin mukaan erityisesti yleiskaavoituksessa, kuntien maankäytön yhteensovittamisessa, vaikutusten arvioinnin laajuudessa, asemakaavoituksen käytössä (tilapäisten lupien ja kaavoista poikkeamisen käyttö) sekä kilpailunäkökohtien huomioon ottamisessa.

Komitea ei näe perusteita ottaa Ruotsissa käyttöön erityisiä vähittäiskauppaa koskevia säännöksiä. Sen mielestä ohjaustarpeet voidaan tyydyttää muilla ehdotetuilla lain muutoksilla, jotka koskevat muun muassa kuntayhteistyön parantamista. Komitea pitää edelleen tarpeellisena mahdollisuutta ohjata asemakaavalla kaupan laatua.

Kilpailunäkökulma

Ruotsin kilpailuviranomaiset antoivat PBL-komitealle lausunnon, jossa arvioidaan komitean esityksiä yleensä kilpailun kannalta sekä esitetään joitain erityisesti vähittäiskauppaa koskevia näkökohtia.

Komitean tavoin myös kilpailuviranomaiset pitivät tarpeettomana kauppaa koskevaa erityissääntelyä. Kilpailuviranomaiset suhtautuivat varauksella myös kaupan laadun ohjaukseen ja edellyttivät lakitekstiin selvennystä, jonka mukaan kaupan laatua ei saisi ohjata tavalla, joka on vastoin tehokasta kilpailua.

Kilpailuviranomaiset esittivät, että kilpailunäkökohtien huomioonottamisesta päätöksenteossa tulisi ottaa säännökset lakiin samoin kuntien velvollisuudesta arvioida kilpailun tehostumisen vaikutuksia. Kilpailuvaikutukset tulisi arvioida kaavoituksen yhteydessä samalla tavoin kuin ympäristövaikutukset.

Kilpailuvaikutusten arvioinnissa tulisi tarkastella hintojen ohella valikoimia, myymälätarjontaa ja etäisyyttä kuluttajista. Tärkeinä kysymyksinä mainitaan:

- Onko ruoka kunnassa kalliimpaa kuin sen tulisi olla esimerkiksi muihin kuntiin verrattuna?
- Onko tavaravalikoima riittävä?
- Sisältyykö myymälätarjontaan halpahintamyymälöitä, lähikauppoja ja suuryksiköitä?
- Ovatko myymälät kohtuullisella etäisyydellä kuluttajista?

Vertailu Suomeen

Toisin kuin Suomessa ja muissa Pohjoismaissa Ruotsissa luotetaan kaupan sijainnin ohjauksessa kaavoituskäytäntöjen kehittämiseen ilman vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia erityisäännöksiä tai lainsäädäntöön perustuvia rajoituksia.

Huolenaiheet ovat kuitenkin Ruotsissa samoja kuin muissa Pohjoismaissa: keskustojen elinvoiman ja kilpailukyvyn säilyttäminen, henkilöautoriippuvuuden kasvu ja eri väestöryhmien eriarvoinen asema palvelujen käyttäjinä. Suomea ja Ruotsia yhdistää lisäksi huoli palvelujen saatavuudesta maaseudulla. Molemmissa maissa on laajat maaseutualueet, joilla palvelutarjonta ovat heikentyneet voimakkaasti.

Kirjallisuutta

- En effektiv konkurrens som allmänt intresse i 2 kap. PBL. Konkurrensverket. Kirje PBL-komitealle 19.2.2004.
- Ett första steg för en enklare plan- och bygglagen. Regeringskansliet. Regeringens proposition 2006/07:122.
- Får jag lov? Om planering och byggande. Del 1. 2005. Slutbetänkande av PBL-kommittén. Stocholm. Statens offentliga utredingar. SOU 2005:77. ISBN 91-38-22424-0.
- Konsumentnyttan av att konkurrensaspekterna vägs in vid handelsetableringar. Konkurrensverket. Muistio 8.12.2003.
- PBL-kommitténs slutbetänkande Får jag lov? – Om planering och byggande. Konkurrensverketin lausunto mietinnöstä 15.2.2006.
- Lundvall, K. 2004. Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen. Konkurrensverkets rapportserie: 2004:2. ISSN-nr 1401-8438. (verkkojulkaisu)
- Svedström, S. 1999. Handeln i planeringen. Boverket. ISBN 91-7147-566-4.
- Svedström, S, & Holm, H. Dags att handla nu. Detaljhandeln och en hållbar samhällsutveckling. 2004. Boverket. ISBN 91-7147-821-3.
- Svensk årsrapport. Pohjoismaisten kaavoitusviranomaisten tapaaminen 22.-25.8.2007.

KUVAILELEHTI

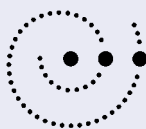
<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto		<i>Julkaisu-aika</i> Marraskuu 2007	
<i>Tekijä(t)</i>	Kaupan ja kilpailun työryhmä. Puheenjohtaja Matti Vatiola, sihteeri Maaret Stenström			
<i>Julkaisun nimi</i>	Kaupan ja kilpailun työryhmän raportti			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Ympäristöministeriön raportteja 26/2007			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Ympäristöministeriö asetti kaupan ja kilpailun työryhmän selvittämään nykyisen sääntelyn vaikutuksia vähittäiskaupan palveluverkon kehitykseen, kauppapalveluiden saatavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen. Työryhmän tehtävänä ei ollut esittää muutoksia lainsäädäntöön, vaan tunnistaa ongelmakohtia ja tehdä esityksiä tarpeellisista jatkotoimenpiteistä.</p> <p>Työryhmä on arvioinut erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain sekä aukiololain vaikutuksia kaupan palveluverkon kehitykseen, palveluiden saavutettavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen. Työryhmä esittää myös suosituksia jatkotoimenpiteiksi. Suositukset tähtäävät siihen, että kilpailunäkökulma olisi nykyistä paremmin mukana kaavojen valmistelussa.</p> <p>Työryhmä suosittelee muun muassa selvitettäväksi, tulisiko kilpailun edistämisen tavoite sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslakiin. Lisäksi suositellaan, että käynnistetään selvitys vähittäiskaupan suuryksikön nykyisen kokorajan ajankäytön arvioimiseksi kilpailun edistämisen ja kaupan sijainnohjauksen tarpeiden kannalta. Työryhmä pitää tarpeellisena, että paljon tilaa vaativan erikoiskaupan tulkintaa koskevaa ympäristöministeriön suositusta selkeytetään ja yksinkertaistetaan. Kuntakohtaisten tulkintaerojen ja valvonnan vaikeuden takia yritykset ovat saattaneet joutua keskenään eri arvoiseen asemaan. Työryhmä pitää tarpeellisena myös kauppojen aukioloa koskevan lainsäädännön selkeyttämistä.</p>			
<i>Asiasanat</i>	Vähittäiskauppa, päivittäistavarakauppa, erikoistavarakauppa, kaavoitus, aukioloaika, kilpailu			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 978-952-11-2920-9 (nid.)	ISBN 978-952-11-2921-6 (PDF)	ISSN 1796-1696 (pain.)	ISSN 1796-170X (verkkok.)
	<i>Sivuja</i> 64	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	<i>Hinta (sis.alv 8 %)</i>
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2007			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum November 2007		
Författare	Arbetsgruppen för handel och konkurrens Ordförande Matti Vatiilo, sekreterare Maaret Stenström			
Publikationens titel	Kaupan ja kilpailun työryhmän raportti (Rapport av arbetsgruppen för handel och konkurrens)			
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 26/2007			
Publikationens tema				
Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Miljöministeriet tillsatte en arbetsgrupp för handel och konkurrens för att utreda den nuvarande regleringens verkningar på utvecklingen av detaljhandels servicenätverk, tillgången på affärstjänster och konkurrenssituationen mellan olika typer av affärer. Arbetsgruppens uppgift var inte att föreslå ändringar i lagstiftningen, utan att identifiera problemområden och ge förslag till nödvändiga fortsatta åtgärder.</p> <p>Arbetsgruppen har speciellt bedömt verkningarna av markanvändnings- och bygglagen och lagen om öppettider på utvecklingen av handels servicenätverk, åtkomsten av tjänster och konkurrenssituationen inom olika affärstyper. Arbetsgruppen presenterar även rekommendationer för fortsatta åtgärder. Rekommendationerna syftar på att konkurrenssynvinkeln beaktas bättre än tidigare i förberedandet av planer.</p> <p>Arbetsgruppen rekommenderar bland annat att man utreder om målet att främja konkurrensen skall inkluderas i markanvändnings- och bygglagen. Dessutom rekommenderas en utredning för att bedöma den nuvarande storleksgränsens tidsenlighet inom stora detaljhandelsenheter i fråga om främjandet av konkurrensen och styrningen av placeringen av affärer. Arbetsgruppen anser det viktigt att tolkningen av miljöministeriets rekommendation om affärer för specialvaror som kräver mycket utrymme klarläggs och förenklas. På grund av kommunspecifika tolkningsskillnader och övervakningssvårigheter kan företag ha hamnat i en ojämsställd situation sinsemellan. Arbetsgruppen anser det även nödvändigt att lagstiftningen i fråga om affärernas öppettider klarläggs.</p>			
Nyckelord	Detaljhandel, dagligvaruhandel, specialvaruhandel, planering, öppettider, konkurrens			
Finansiär/uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 978-952-11-2920-9 (hft.)	ISBN 978-952-11-2921-6 (PDF)	ISSN 1796-1696 (print)	ISSN 1796-170X (online)
	Sidantal 64	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/distribution	Miljöministeriet			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2007			

Kaupan ja kilpailun työryhmä on arvioinut erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain sekä aukiololain vaikutuksia kaupan palveluverkon kehitykseen, palveluiden saavutettavuuteen ja eri myymälätyyppien kilpailutilanteeseen. Työryhmä esittää myös suosituksia jatkotoimenpiteiksi. Suositukset tähtäävät siihen, että kilpailunäkökulma olisi nykyistä paremmin mukana kaavojen valmistelussa.

Työryhmä suosittelee muun muassa selvitettäväksi, tulisiko kilpailun edistämisen tavoite sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslakiin. Lisäksi suositellaan, että käynnistetään selvitys vähittäiskaupan suuryksikön nykyisen kokorajan ajamukaisuuden arvioimiseksi kilpailun edistämisen ja kaupan sijainninhajauksen tarpeiden kannalta. Työryhmä pitää tarpeellisena, että paljon tilaa vaativan erikoiskaupan tulkintaa koskevaa ympäristöministeriön suositusta selkeytetään ja yksinkertaistetaan. Työryhmä pitää tarpeellisena myös kauppojen aukioloa koskevan lainsäädännön selkeyttämistä.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

ISBN 978-952-11-2920-9 (nid.)

ISBN 978-952-11-2921-6 (PDF)

ISSN 1796-1596 (pain.)

ISSN 1796-170X (verkkokoj.)