



Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 päivitystarve kaupan palveluverkon osalta Esiselvitys

22.12.2022

Pirkanmaan liitto

WSP Finland Oy

Johdanto

Pirkanmaan voimassa oleva kokonaismaakuntakaava, Pirkanmaan maakuntakaava 2040, on hyväksytty maaliskuussa 2017. Toukokuussa 2017 tulivat voimaan maankäyttö- ja rakennuslain 9a -lukuun kirjatut uusimmat vähittäiskaupan säännökset. Nykyisen maakuntakaavan kaupan ohjaus perustuu aiemmin voimassa olleisiin säännöksiin, ja siten maakuntakaavan soveltamisessa on ollut haasteita.

Työ on luonteeltaan esiselvitys, jonka tarkoituksena on selvittää ja arvioida Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 päivitystarvetta kaupan palveluverkon osalta. Tavoitteena on vuorovaikutteisesti päästä yhteiseen perusteltuun näkemykseen ja ymmärrykseen maakuntakaavan kaupan ratkaisun etenemisen vaihtoehtoista.

Esiselvitys jakautuu kahteen osaan.

- **Osassa I** tarkastellaan Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 kaupan merkintöjen ja määräysten sekä niiden taustaksi laaditun vähittäiskaupan selvityksen ajantasaisuutta.
- **Osassa II** arvioidaan ja vertaillaan maakuntakaavoituksen vaihtoehtoisia etenemispolkuja kaupan ohjauksessa.

Työn ohjausryhmässä ovat olleet mukana Pirkanmaan liitosta:

- Satu Appelqvist, maakuntainsinööri
- Hanna Djupsjöbacka, maakunta-arkkitehti
- Ruut-Maaria Rissanen, suunnittelujohtaja
- Miina Vainio, paikkatietosuunnittelija

Selvityksen yhteydessä toteutettiin minikysely kunnille. Kyselyn tavoitteena oli selvittää kuntien kaavoittajien kokemuksia voimassa olevan maakuntakaavan kaupan ohjauksen ajantasaisuudesta ja toimivuudesta. Tarkastelu täydentyy liiton lausuntovalmisteluissa saaduista kokemuksista ja tiedoista liittyen kuntien asema- ja yleiskaavahankkeisiin.

Esiselvityksen on tilannut Pirkanmaan liitto WSP Finland Oy:ltä. Työssä ovat olleet mukana projektipäällikkö Katja Koskela, kaupan asiantuntija Tuomas Santasalo ja arkkitehti Sara Rieki.

Sisällysluettelo

Johdanto

Osa I

- | | |
|---|----|
| 1. Teemat | 4 |
| 2. Kuntanäkökulmat | 26 |
| 3. Perustelut maakuntakaavan ajantasaisuuteen teemoittain | 31 |
| 4. Johtopäätökset maankuntakaavan ajantasaisuuteen ja vaikutusten tunnistaminen | 39 |

Osa II

- | | |
|---|----|
| 5. Maakuntakaavan vaihtoehtoiset etenemispolut kaupan ohjauksessa | 45 |
| 6. Etenemispolkujen vaikutukset ja vertailu | 47 |
| 7. Yhteenveto ja johtopäätökset | 54 |

1. Teemat

- MRL:n muutokset
- Kaupan trendit
- Kaupan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset

Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset maankäyttö- ja rakennuslaissa, MRL 9 a luku

Maakuntakaavaa laadittaessa on MRL 28 §:n sisältövaatimusten lisäksi huomioitava maankäyttö- ja rakennuslain vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset (luku 9 a). Vähittäiskauppaa koskevat erityiset säännökset muuttuivat 1.5.2017 voimaan tulleella lakimuutoksella (21.4.2017/230, HE 251/2016 vp).

71 a § Vähittäiskaupan suuryksikkö

Vähittäiskaupan suuryksiköllä tarkoitetaan tässä laissa yli 4 000 kerrosneliömetrin suuruista vähittäiskaupan myymälää.

Aikaisemmin yli 2000 k-m²

71 b § Vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle

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

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

Maakuntakaavassa tulee esittää merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja. Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettava maakuntakaavassa osoitettujen keskustatoimintojen alueiden ulkopuolella riittäväällä tarkkuudella.

Aikaisemmin myös keskusta-alueella

71 c § Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

Vähittäiskaupan suuryksiköiden ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue, ellei muu sijainti kaupan palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen ole perusteltu.

Merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön sijoittaminen maakuntakaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle edellyttää, että vähittäiskaupan suuryksikön sijoituspaikaksi tarkoitettu alue on maakuntakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Aikaisemmin ellei muu sijainti kaupan laatu huomioon ottaen ole perusteltu

71 d § Asemakaavan oikeusvaikutukset vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumiseen

Vähittäiskaupan suuryksikköä ei saa sijoittaa maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle, ellei alue ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tätä tarkoitusta varten.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös olemassa olevan vähittäiskaupan myymälän laajentamista tai muuttamista vähittäiskaupan suuryksiköksi, vähittäiskaupan suuryksikön laajentamista sekä sellaista myymäläkeskittymää, joka vaikutuksiltaan on verrattavissa vähittäiskaupan suuryksikköön. Mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan koske vähittäiskaupan myymälän, vähittäiskaupan suuryksikön tai myymäläkeskittymän laajentamista, joka ei ole merkittävä.

Muutokset, joilla voi olla vaikutusta maakuntakaavan kaupan ohjauksen ajantasaisuuteen:

- Vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja kasvoi 2000 k-m² -> 4000 k-m².
- Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus osoitetaan maakuntakaavassa vain keskusta-alueiden ulkopuolella.
- Perusteluksi vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittamiselle keskusta-alueen ulkopuolelle tuli laadun sijaan saavutettavuus.

Perusteluja maankäyttö- ja rakennuslaissa tehtyihin kaupan säännösten muutoksiin

Vähittäiskaupan suuryksikkö

Kokorajan noston perusteena on ottaa huomioon vähittäiskaupan toimialan kehittämisen tarpeet sekä tavoite edistää toimivan kilpailun kehittymistä. Vähittäiskaupan suuryksiköiden erityinen ohjaustarve perustuu niiden usein aikaansaamiin merkittäviin, yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen kohdistuviin vaikutuksiin.

Vähittäiskaupan yksikkökoko on vuosien myötä kasvanut. Vähittäiskaupan suuryksikköraja (2000 k-m²) on vuodelta 1999. Tarve vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nostamiselle on ilmentynyt erityisesti päivittäistavarakaupan osalta, missä kaupan valikoimat ovat kasvaneet. Lisäksi erilaiset lisäpalvelut, kuten esittelytiskit ja paistopisteet sekä henkilökunnan sosiaalilat lisäävät myymälän kerrosalaa, vaikka eivät vaikuta varsinaiseen myyntialaan. Paljon tilaa vaativassa erikoistavaran kaupassa ja muussa erikoistavaran kaupassa toimialaliukumat ovat kasvattaneet pinta-alatarvetta.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen osoittaminen maakuntakaavan keskustatoimintojen alueelle

Ympäristöministeriön teettämässä lainmuutokseen liittyvässä selvityksessä todetaan, että kaupan konseptien kehittyessä nopeasti saattaa keskustatoimintojen alueelle osoitettu enimmäismitoitus rajoittaa keskustan kehittämistä, jos kaavoitusvaiheessa ei ole osattu ottaa huomioon kaikkia kaupan kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Ongelmana on usein ollut saada riittävästi kauppaa keskustoihin ja löytää tiiviistä keskustarakenteesta sopivia paikkoja vähittäiskaupan suuryksiköille.

Muutoksen jälkeen veloitetta enimmäismitoituksen osoittamiseen sovelletaan vain maakuntakaavassa keskustatoimintojen alueiden ulkopuolelle erityisellä merkinnällä osoitettaviin vähittäiskaupan suuryksiköihin.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittuminen

Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka on edelleen keskusta-alue. Suuryksikkö voidaan kuitenkin sijoittaa myös muualle edellyttäen, että kaupan palvelujen saavutettavuus otetaan sijoituksen perusteena huomioon. Tämä tukee kaupallisten palvelujen saavutettavuutta eri kulkumuodoilla.

Kaupan sijainti yhdyskuntarakenteessa vaikuttaa ratkaisevasti asiointiliikenteen määrään ja kulkutapaan. Kaupan palvelujen saavutettavuuden huomioon ottaminen tukee eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta, erityisesti autottomien kotitalouksien ja ikääntyneiden asemaa ja näiden arjen sujuvuutta.

Sijoittumiseen muualle voi olla myös muita perusteita kuitenkin niin, että palvelujen saavutettavuus tulee aina ottaa huomioon. Muita perusteita voisivat olla esimerkiksi toimivan kilpailun kehittymisen edistäminen ja erilaisten liiketoimintamallien kehittäminen.

Keskusta-alueen määrittely

Keskusta-alueella tarkoitetaan maakunnan, kunnan tai sen osan toiminnallisesti keskeistä aluetta, jossa sijaitsee tiiviisti ja monipuolisesti keskustahakuisia palvelutoimintoja, kuten erikoiskauppaa, päivittäistavarakauppaa, vapaa-ajan palveluja ja julkisia palveluja sekä merkittävässä määrin eri toimialojen työpaikkoja ja asutusta. Keskusta-alue on hyvin saavutettavissa ja sinne on hyvät liikenneyhteydet ympäröiviltä asuinalueilta. Keskusta-alue on kunnan keskustaajaman tai sen alakeskuksen osa-alue ja keskusta-alueita ympäröi aina taajama-alue. Olemassa olevat keskusta-alueet, niiden mahdolliset laajennusalueet sekä uudet keskusta-alueet voidaan osoittaa maakunta- ja yleiskaavassa keskustatoimintojen alueina.

MRL:n muutokset ja mahdollinen vaikutus maakuntakaavan kaupan ratkaisun ajantasaisuuteen

- **Vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittamisen kriteerinä palvelujen saavutettavuus**
 - Mitä tarkoitetaan palvelujen saavutettavuudella?
 - Miten sitä voidaan käyttää perusteena vähittäiskaupan suuryksiköiden sijoittumiselle?
 - Onko merkitystä sillä, että voimassa olevassa maakuntakaavassa on kaupan alueille osoitettu laatumääräyksiä?
- **Laadun merkitys saavutettavuudelle**
 - Voidaanko maakuntakaavaan osoittaa kaupan merkintöjä siten, ettei laatua käytetä?
 - Miten laatu vaikuttaa kaupan säännösten toteuttamiseen (mm. vaikutukset keskustaan)?
- **Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan nosto**
 - Millaisia vaikutuksia on kaupan palveluverkon kehittämislle, kun voimassa olevan maakuntakaavan selvityksissä ja perusteluissa raja on nykyistä vähittäiskaupan suuryksikkörajaa alhaisempi?
- **Keskustojen mitoittamatta jättäminen**
 - Millaisia vaikutuksia on kaupan palveluverkkoon, kun osalle keskustoista maakuntakaavassa osoitettu enimmäismitoitus?

Näkökulmia saavutettavuuteen

<https://ym.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-muutoksista-maankaytto-ja-rakennuslakiin>

Mitä palvelujen saavutettavuudella tarkoitetaan?

- Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan palvelujen saavutettavuudella tarkoitetaan **kaupan palvelujen sijoittumista suhteessa asuinalueiden tai esimerkiksi matkailukeskusten sijaintiin ja palvelujen käyttäjien mahdollisuuksiin saavuttaa nämä palvelut eri kulkumuodoilla.**
- **Kaupan palvelujen saavutettavuutta on syytä arvioida kokonaisuutena, koko kaupan palveluverkon näkökulmasta.** Vähittäiskaupan suuryksiköjä sijoitettaessa tulee ottaa huomioon myös lain 71 b §:n vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevat erityiset sisältövaatimukset maakunta- ja yleiskaavalle.

- Useimmiten palvelujen saavutettavuudessa käytetään kriteerinä etäisyyttä tai matka-aikaa.
- Etäisyys voidaan laskea joko linnuntietä tai tieverkkoa pitkin. Matka-aikaa käytettäessä tulokseen vaikuttavat tieverkkoa pitkin mitatun etäisyyden lisäksi mm. käytettävä kulkuneuvo, vuorokauden aika, ajonopeus sekä risteykset. Siten saavutettavuus matka-ajalla mitattuna vaihtelee etäisyyden pysyessä vakiona.
- Matka-ajassa on enemmän epävarmuustekijöitä, joten etäisyys on maakuntakaavatasoiseen tarkasteluun käyttökelpoisempi muuttuja. Tulee kuitenkin huomioida, että etäisyys on vain numeerinen määre. Asiointipaikan valintaan vaikuttavat useat muutkin tekijät, kuten matka-aika, matkan helppous ja **asiointipaikan kaupan tarjonta** (ts. kaupan laatu).
- Liikenteen tutkimuksessa saavutettavuutta tarkastellaan yleisesti **kulkutavoittain**. Tyypillisimpinä kulkutapoina ovat henkilöauto, joukkoliikenne sekä pyöräily ja kävely.
- Yksi tärkeistä kaupunkiympäristön suunnittelun tavoitteista on hyvä lähisaavutettavuus. Hyvä lähisaavutettavuus edellyttää miellyttävää, ihmismittakaavaista ympäristön laatua. Tätä ohjataan kuntatasoisella suunnittelulla.
- **Maakuntakaavatasolla palveluiden saavutettavuuden tarkastelu kohdistuu yleispiirteisempään mittakaavaan ja pidempiin, seudullisiksi katsottaviin matkoihin.** Paikallista palveluverkkoa ja paikallisia matkoja ohjataan kuntatasolla.
- **Lain sisältövaatimusten ja maakuntakaavan tavoitteiden takia tarkastelu kohdistuu pääasiassa kestäviin kulkumuotoihin.** MRL 71 b §:n edellyttämän joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen saavutettavuuden näkökulmasta on haastavaa se, että maakuntakaavalla ei suoraan ohjata kävelyä- ja pyöräilyverkostoa eikä joukkoliikenteen reittejä.
- **Tasapainoisen palveluverkon näkökulmasta maakuntakaavalla tulisi pitää huolta siitä, että erikoiskauppa ei keskity vain suuriin keskuksiin. Yhtenä näkökulmana on suuryksiköiden sijoittuminen asukasmäärän suhteen tasaisesti.**
- Maakuntakaavan tavoitteissa painotetaan joukkoliikennettä sekä kävelyä ja pyöräilyä. Kaupan toimintaedellytysten näkökulmasta kaupan saavutettavuus on tärkeää myös henkilöautolla. Jos tätä ei oteta huomioon, on riskinä, että kaupan kehitys hidastuu eikä tarjonta maakunnassa vastaa asukkaiden kysyntään, jolloin asiointisiirtymät maakunnan ulkopuolelle kasvavat.

Kaupan laadun merkitys palvelujen saavutettavuuden kautta

Onko maakunta- ja yleiskaavoissa mahdollista käyttää kaupan laatua koskevia määräyksiä lainmuutoksen jälkeen?

Lainmuutoksen tavoite on, että kaupan laatua koskevia määräyksiä ei enää käytetä. Lainmuutoksessa on poistettu velvoite ottaa huomioon kaupan laatu perusteena sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle.

Vähittäiskaupan suuryksikön ensisijainen sijaintipaikka on keskusta-alue. Vähittäiskaupan suuryksikkö voidaan sijoittaa myös muualle. Tällöin on edellytyksenä, että se on perusteltua ottaen huomioon kaupan palvelujen saavutettavuus. Sijoittumiseen muualle voi olla myös muita perusteita kuitenkin niin, että palvelujen saavutettavuus tulee aina ottaa huomioon. Muita perusteita voisivat olla esimerkiksi toimivan kilpailun kehittymisen edistäminen ja erilaisten liiketoimintamallien kehittäminen.

Laissa ei kuitenkaan ole nimenomaista kieltoa kaupan laadun (toimialan) huomioimisesta osana kaavaratkaisua. Jatkossa voi myös olla tilanteita, joissa maakunta- tai yleiskaavan tai vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevien sisältövaatimusten täyttymiseksi on tarpeen käyttää kaupan laatua koskevia määräyksiä. Esimerkiksi suunniteltaessa vähittäiskaupan suuryksiköitä keskusta-alueiden ulkopuolelle, on huolehdittava siitä, että suunnitellulla maankäytöllä ei ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen.

<https://ym.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-muutoksista-maankaytto-ja-rakennuslakiin>

- **Arvioitaessa palvelujen saavutettavuutta on kaupan laadulla merkitystä. Kaupan laatu ja saavutettavuus ovat monessa suhteessa sidoksissa toisiinsa. Laadulla on merkitystä mm. kaupan erityisten sisältövaatimusten kautta;** ”ettei suunnitellulla maankäytöllä ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen.”
- Päivittäistavarakaupassa asioidaan lähes päivittäin. Päivittäistavarakaupan sijainnilla ja saavutettavuudella on siten merkittävä vaikutus asiointimatkojen kertymään.
- Keskustan vetovoiman kannalta keskustahakuisella erikoiskaupalla on merkittävä vaikutus. Sen siirtyminen keskustojen ulkopuolelle vaikuttaa merkittävästi palveluiden kokonaissaavutettavuuteen.
- Erikoiskaupassa, jossa asioidaan harvoin, ja asiointimatkat voivat olla pitkiä harvan palveluverkon takia. Tällaisen erikoiskaupan saavutettavuus ei siten ole niin merkittävä tekijä asukkaiden arkielämässä ja asiointimatkojen kertymässä. Saavutettavuuden näkökulmasta on oleellista päivittäistavarakaupan ja lähipalveluiden sijoittuminen lähelle asutusta, kävelyn ja pyöräilyn sekä joukkoliikenteen kannalta hyvin saavutettavissa oleviin paikkoihin.

Pirkanmaan maakuntakaavassa 2040 kaupan laatua on käytetty mm. KM-, KMt- ja Kmte-alueilla. Enimmäismitoitus on jaettu kaupan laatujen mukaan, ja se voidaan toteuttaa kokonaisuudessaan myös paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppana.

- KM-alueilla sallitaan keskustahakuista erikoiskauppa ja paikoin myös päivittäistavarakauppaa erillisessä taulukossa määritellyn mitoituksen verran.
- KMt-alueilla sallitaan myös keskustahakuista erikoiskauppaa erillisessä taulukossa määritellyn mitoituksen verran.
- **Laadun käyttämisen perusteena ovat olleet vaikutukset keskusta-alueisiin sekä keskusta-alueiden kehittämisen tukeminen.**
- Lähtökohtana on, että keskustahakuisen kaupan liiketilatarpeesta suurin osa kohdistuu keskusta-alueille.
- Molemmat perusteet ovat edelleen valideja.
- Laatua on edelleen käytetty MRL:n uusien säännösten voimaan tulon jälkeen hyväksytyissä maakuntakaavoissa, joten se on edelleen mahdollista.
- Jatkossa voidaan pohtia, voiko keskustan ulkopuolelle osoittaa vähittäiskaupan suuryksiköitä siten, ettei laatua käytetä. Tarve on kuitenkin ottaa huomioon kaupan sisältövaatimukset.

Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan noston lähtökohdat

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa vähittäiskaupan suuryksiköiden alaraja nostettiin 4000 kerrosneliometriin. **Vähittäiskaupan suuryksikön kerrosalan noston tavoitteena oli rajata suuryksikköjä koskeva erityinen sijainnin ohjaus koskemaan niitä myymälöitä, joilla on erityisen merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen.**

Perusteet alarajan nostolle:

Vähittäiskaupan yksikkökoko on vuosien myötä kasvanut. 2000 k-m²:n vähittäiskaupan suuryksikköraja oli vuodelta 1999. Tarve vähittäiskaupan suuryksikön kokorajan nostamiselle MRL:ssä ilmeni erityisesti päivittäistavarakaupan osalta, missä kaupan valikoimat ovat kasvaneet. Paljon tilaa vaativassa kaupassa ja muussa erikoiskaupassa toimialaliukumat ovat kasvattaneet pinta-alatarvetta. Myös valikoimat ovat kasvaneet, sillä kilpailu ja tehokkuusvaatimukset edellyttävät monipuolista ja laajaa valikoimaa.

- Kaupan konseptien kehityksen pohjalta voidaan arvioida, että 2000 kerrosneliömetrin suuruinen myymälä ei ole nykyään enää niin suuri ja vaikuttava kuin aikaisemmin, eikä näin ollen tämän kokoisia myymälöitä ole enää tarve käsitellä vähittäiskaupan suuryksikkösäännösten mukaisesti.
- Nykyisin 4000 k-m²:n suuruisen myymälän vaikutukset ovat samaa luokkaa kuin aikoinaan 2000 k-m²:n suuruisen myymälän vaikutukset.
- Uudistuksen tavoitteena oli rajata suuryksikköjä koskeva sijainnin ohjaus koskemaan niitä myymälöitä, joilla on erityisen merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, liikenteeseen tai kaupan palvelujen saavutettavuuteen.
- Maakuntakaavassa on tarve ohjata vain aidosti merkitykseltään seudullisia vähittäiskaupan suuryksiköitä.
- Pirkanmaan palveluverkkoselvityksessä vähittäiskaupan suuryksikön alarajana on ollut 2000 kerrosneliometriä. Kaupan konseptien kehityksen ja keskikoon kasvun myötä voidaan arvioida, että myös Pirkanmaalla vaikutukset ovat vastaavat kuin 4000 kerrosneliömetrin alarajalla tarkasteltuna.

Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan noston tulkinta uudistuneissa kaupan säännöksissä

Jos maakuntakaavassa määritelty merkitykseltään seudullisen suuryksikön koon alaraja on pienempi (esimerkiksi 2000 tai 3000 kerrosneliometriä) kuin 71 a §:n vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja (4 000 kerrosneliometriä), kumpaa noudatetaan?

- Maankäyttö- ja rakennuslain 9 a luvun vähittäiskaupan suuryksikköjen säännökset koskevat yli 4 000 kerrosneliometrin suuruisia vähittäiskaupan myymälöitä. Tätä pienemmät myymälät eivät enää ole vähittäiskaupan suuryksiköitä lukuun ottamatta lain 71 d §:ssä tarkoitettuja myymäläkeskittymiä. Lisäksi on otettava huomioon, että 71 a §:ää sovelletaan paljon tilaa vaativan erikoistavaran kauppaan 15.4.2017 alkaen.
- Mikäli alueella ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa, ohjaa maakuntakaava asemakaavan laadintaa. Kysymyksen mukaisessa tilanteessa voidaan asemakaavassa alueelle sijoittaa esimerkiksi 3 900 kerrosneliometrin suuruinen vähittäiskaupan myymälä, mikäli maakuntakaavassa esitetyt keskeiset ratkaisut ja tavoitteet eivät vaarannu. Laadittavan asemakaavan on lisäksi täytettävä sekä asemakaavan että soveltuvien osien myös yleiskaavan sisältövaatimukset. Kysymyksen mukaisessa tilanteessa on hyvä huomioida myös lainmuutoksen keskeinen tavoite, joka on lisätä elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kaupan kehittämisessä.
- Mikäli alueella on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava, ohjaa yleiskaava asemakaavan laadintaa eikä maakuntakaava ole alueella voimassa muutoin kuin muutettaessa yleiskaavaa.
- Lisäksi on huomattava, että alle 4 000 kerrosneliometrin kokoisen myymälän sijoittaminen maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitettun alueen ulkopuolelle ei edellytä asemakaavassa vähittäiskaupan suuryksikkömerkintää (KM).
- **Kunnat voivat yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa käyttää uutta alarajaa, mikäli maakuntakaavassa esitetyt keskeiset ratkaisut ja tavoitteet eivät vaarannu.**
- **Tämä edellyttää kuntakaavoituksessa selvittämistä ja vaikutusten arviointia.**

<https://ym.fi/kysymyksia-ja-vastauksia-muutoksista-maankaytto-ja-rakennuslakiin>

Pirkanmaan maakuntakaava 2040 ja sen taustalle tehty Kaupan palveluverkkoselvitys 2040 pohjautuvat vähittäiskaupan suuryksikön 2000 k-m² alarajaan

Seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan koon alarajat

Nykyistä alhaisempi alaraja näkyy mm. seudullisesti merkittävän suuryksikön koon alarajassa mm.

- Paikalliskeskuksissa: kaikkien kaupan laatujen osalta 3 000 k-m²
- Taajamatoimintojen alueilla: Akaan, Hämeenkyrön, Ikaalisten, Mänttä-Vilppulan, Oriveden, Parkanon, Sastamalan ja Virtain keskustaajamien alueella ja Mouhijärvi-Häijään alueella pt-kaupassa alaraja 3000 k-m², muilla taajamatoimintojen alueilla (kuin em. ja erikseen mainituissa kaupunkien keskustaajamissa) koon alaraja on kaikkien kaupan laatujen osalta 3 000 k-m²
- Työpaikka-alueilla, pienissä kunnissa paljon tilaa vaativan erikoistavaran kaupan osalta 3 000 k-m²
- Yleisesti: Seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan suuryksikön koon alaraja on 2 000 k-m², ellei selvitysten perusteella toisin osoiteta ja ellei tämän kaavan suunnittelumääräyksissä muuta määrätä.

- Ympäristöministeriön ohjeen mukaan kuntakaavoituksessa seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan koon alarajojen voidaan tulkita olevan vähintään 4000 k-m².

Keskusta-alueiden enimmäismitoitus

Kaupan palveluverkkoselvityksessä keskusta-alueiden enimmäismitoituksen lähtökohtana on mm.

- nykyisten suuryksiköiden kerrosala (2000 k-m²)
- arvio, että keskusta-alueille kohdistuva liiketilan lisätarve voi kokonaisuudessaan sijoittua vähittäiskaupan suuryksiköihin
- laskennallinen enimmäismitoitus (= keskustan nykyisten suuryksiköiden kerrosala + keskustaan kohdistuva kerrosalan lisäys)

Kaupan alueiden enimmäismitoitus

Enimmäismitoitus koskee vähittäiskaupan kerrosalaa, siihen lasketaan mukaan alueen kaikki kaupan kerrosala eli vähittäiskaupan suuryksiköiden kerrosalan lisäksi myös pienemmät kaupan yksiköt sekä olemassa oleva ja uusi kerrosala.

- Koska keskusta-alueella liiketilan lisätarpeen on arvioitu voivan kokonaisuudessaan sijoittua vähittäiskaupan suuryksiköihin, alarajan nosto vaikuttaa mitoituksessa vain nykyisten suuryksiköiden kerrosalan määrään.
- Keskusta-alueiden ulkopuolella mitoitus koskee myös pieniä myymälöitä, joten alarajan nostolla ei ole merkitystä mitoitukseen ja sen perusteisiin.

Keskusta-alueille ei ole tarve osoittaa vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta

- Pirkanmaan maakuntakaavassa 2040 on keskustoihin osoitettu enimmäismitoitus lukuun ottamatta Tampereen ydinkeskustaa ja Valkeakosken keskustaa.
- Kaupan palveluverkkoselvityksessä enimmäismitoituksen tavoitteena on ohjata kaupan palveluverkon tasapainoista kehitystä ja turvata keskustojen elinvoimaisuus ja kaupallisten palvelujen toiminta- ja kehitysedellytykset.
- Mitoituksen lähtökohtana on
 - nykyisten suuryksiköiden kerrosala
 - ostovoiman kehitykseen perustuva vähittäiskaupan kokonaismitoitus
 - tavoite keskusta-alueille sijoittuvan kerrosalan osuuden lisäämisestä. Arvio keskustakaupan osuudesta 2040: 50 %
 - arvio, että keskusta-alueille kohdistuva liiketilan lisätarve voi kokonaisuudessaan sijoittua vähittäiskaupan suuryksiköihin
 - laskennallinen enimmäismitoitus (= keskustan nykyisten suuryksiköiden kerrosala + keskustaan kohdistuva kerrosalan lisäys)

Maakuntakaavassa on osoitettu keskustatoimintojen alueelle vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus, eikä alueella ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Onko asemakaavoituksessa edelleen noudatettava maakuntakaavassa osoitettua enimmäismitoitusta?

- Lainmuutos ei muuta voimassa olevien maakuntakaavojen oikeusvaikutuksia. Maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa. Enimmäismitoituksen ohjausvaikutus asemakaavoitukseen on voimassa, kunnes maakuntakaavaa tältä osin muutetaan.
- On kuitenkin aina syytä ottaa huomioon maakuntakaavan yleispiirteisyys, joka voi mahdollistaa myös mitoituksesta poikkeamisen asemakaavoituksessa, mikäli vaikutusten arvioinnilla voidaan osoittaa, etteivät maakuntakaavan keskeiset tavoitteet ja ratkaisut vaarannu.

<https://ym.fi/kysymyksiä-ja-vastauksia-muutoksista-maankaytto-ja-rakennuslakiin>

- Uuden lain myötä ei uusissa maakuntakaavoissa ole keskustoihin enää osoitettu vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksia.
- Kysymykseksi nousee, rajoittaako enimmäismitoitus keskustojen kehittämistä. Sen ei ainakaan arvioida olevan kaikkein akuutein asia maakuntakaavan päivittämistarpeen osalta.

Kaupan trendit – kysymyksiä

- Onko kaupan kehityksessä ja trendeissä näkyvissä sellaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen, ettei maakuntakaavaan osoitettu kaupan ratkaisu olisi enää ajantasainen?
- Miten verkkokauppa kehittyy, miten se vaikuttaa fyysiseen myymäläverkkoon ja kaupan mitoitukseen nyt ja tulevaisuudessa?
- Onko palveluverkkoselvityksessä arvioitu kaupan kasvu ajankohtainen?

Kauppaan liittyviä trendejä

Kuluttajat

- Väestön ikääntyminen
- Väestön ja perheiden monimuotoistuminen
- Asuntokuntien koon pienentyminen
- Kaupungistuminen
- Maahanmuuton kasvu
- Ostovoiman kasvun hidastuminen
- Vapaa-ajan lisääntyminen
- Elämänrytmin nopeutuminen vs. slow life
- Yksilöllisyyden kasvu
- Kulutuksen pirstaloituminen
- Matkustamisen muutos

Toimintaympäristö

- Ilmastonmuutos
- Teknologian murros
- Energian hinnan nousu
- Kriisit ja niihin sopeutuminen
- Kaupan sääntelyn muutokset

Nousevia arvoja

- Terveys- ja hyvinvointi
- Kestävä kehitys, vihreät arvot, ekologisuus
- Elämyksellisyys ja kokemuksellisuus

Kaupan konseptit ja toiminta

- Kaupan tuotevalikoiman kasvu joko oman toimialan sisällä tai toimialarajojen yli
 - Perinteisten kaupan toimialojen rajat hämärtyvät ja kasvua kohdistuu laajan tavaravalikoiman myymälöihin.
 - Kaupan keskikoko kasvaa.
- Palveluiden kasvu; kauppa ja palvelut integroituvat
- Kauppakeskukset muuttuvat palvelu- ja viihdekeskuksiksi
- Itsepalvelu vs. henkilökohtainen palvelu (myös verkossa)
- Kierto- ja jakamistalouden palvelut
- Pop up –myymälät ja liikkuvat palvelut
- Vähittäiskauppa kohtaa enemmän kilpailua muilta aloilta
- Kansainvälinen kilpailu kuluttajista
- Monikanavaisuus liiketoiminnan edellytyksenä
- Digitaalisuus on muutakin kuin verkkokauppaa

Verkkokaupan trendit

Päivittäistavaran verkkokauppa

- Päivittäistavarakaupan verkkokaupan osuus pt-kaupan kokonaismyynnistä on vielä vähäistä (noin 3 % v. 2021), mutta se kasvaa nopeasti.
- Verkkokauppa kehittyy pääosin olemassa olevan myymäläverkon rinnalla ja myymälän tarjoamana lisäpalveluna. Tuotteet kerätään myymälöistä. Automaattiset keräilyratkaisut (robotit) kehittyvät. Myymälän sisälogistiikka kehittyy.
- **Kauppojen pinta-alatarve kasvaa verkkokaupan myötä, mutta enemmän logistiikassa kuin myymälän puolella.** Myös myymälöihin panostetaan, koska liiketoiminta on niissä kannattavaa ja pääosa asiakkaista haluaa asioida myymälöissä.
- Verkkokaupasta tilataan mm. perustuotteita sekä noutoruokaa, mutta hifistely, elämykset ja palvelutiskituotteet sekä usein myös pikanoutoruoka haetaan myymälästä.
- Perinteisen kaupan lisäksi markkinoilla on vain verkkokauppaan panostavia toimijoita (mm. Oda, Ruokaboksi, Kauppahalli24). Toimijoiden määrä ja markkinat kasvavat.
- Kaupunkirakenteeseen sijoittuu myös verkkokaupan myymälöitä (ns. dark store).
- Noutopisteet toimivat useimmiten myymälöiden yhteydessä, mutta myös erillisiä noutopisteitä kehitetään ja testataan.
- Noutopisteeseen tullaan suurelta osin autolla.
- Kotiinkuljetus yleistyy ja erilaisia last-mile –ratkaisuja kehitetään.

Verkkokaupan merkitys ja vaikutus myymäläverkkoon

- Verkkokauppa on osa kaupan palveluverkkoa ja ostoprosessia sen kaikissa vaiheissaan.
- Menestyvät kaupan konseptit ovat mukana kaikissa kanavissa erilaisilla palveluilla. Myös verkkokaupoilla on fyysisiä myymälöitä, joilla vahvistetaan brändiä ja myyntiä.
- Verkko myyntikanavana on viimeisten vuosien aikana vahvistunut ja vahvistuu edelleen.
- **Uudelle erikoiskaupan rakentamiselle on kysyntää verkkokaupan kasvun rinnalla. Kasvu kohdistuu vetovoimaisiin keskuksiin ja hyvin saavutettavissa oleviin sijaintipaikkoihin, joissa on vahva asiakasvirta.**
- Verkkokaupan vaikutus voi olla pienille keskuksille positiivinen. Toimiessaan verkossa myymälä voi palvella laajempaa markkina-aluetta, jolloin toimija pystyy toimimaan pienemmälläkin paikallisilla markkinoilla.
- Verkkokaupan kasvun myötä postin ja erilaisten noutopisteiden sekä lähettipalveluiden tilatarve kasvaa.
- Automaatit ja palvelupisteet keskittyvät myymälöiden ja kioskien yhteyteen, mutta myös erillisiä noutopalvelupisteitä kehitetään.
- Sijainti ratkaisee myös noutopaikoilla.
- Noutopisteeseen tullaan suurelta osin autolla.
- Kotiinkuljetus yleistyy ja erilaisia last-mile –ratkaisuja kehitetään.

Kaupan trendit ja vaikutus maakuntakaavan kaupan ohjaukseen

Verkkokaupan merkitys maakuntakaavan kaupan ohjaukseen

Pirkanmaan palveluverkkoselvityksessä 2040 on ennakoitu, että verkkokaupan kehitys vähentää erikoiskaupan (ml. tiva- ja autokauppa) liiketilatarvetta 10 % vuoteen 2040 mennessä. Tämä on ollut maakuntakaavan palveluverkkoselvityksissä yleinen tapa ottaa huomioon verkkokaupan vaikutus mitoittamiseen, vaikkei sillä ole ollut tutkimuksellisia perusteita.

- Verkkokaupan vaikutus liiketilatarpeeseen on edelleen avoin.
- Verkkokauppa vaikuttaa eri tavoin kaupan eri konsepteissa ja erilaisissa sijainneissa.
- Toimijoiden mukaan on tarve ottaa verkkokauppa huomioon eikä tarve ole aina myymäläpinta-alaa vähentävä.
- Verkkokaupan kehitystä on syytä arvioida sekä pohtia, miten se kannattaa maakuntakaavassa ottaa yleispiirteisesti huomioon.
- Maakuntakaavalla ei ohjata sitä, asioivatko kuluttajat myymälässä tai verkossa, joten myymälöiden mitoittamista ei pidä keinotekoisesti rajoittaa perustuen verkkokaupan kasvuun.

Muut kaupan trendit

- Useat kuluttajatrendit painottavat kaupan kysyntää keskusta-alueille. Keskustoissa kasvaa kuitenkin kaupan sijaan pikemmin palvelujen määrä ja pinta-ala. Kaupan pinta-ala on keskustoissa tyypillisesti laskussa.
- Keskusta-alueiden ulkopuolella on myös kysyntää:
 - Edelleen on toimijoita, jotka hakeutuvat keskustojen ulkopuolelle, tarvitsevat paljon tilaa ja hakevat helppoa pysäköintiä eivätkä sijoitu keskustoihin.
 - Viime vuosina myymäläverkkoaan ovat kasvattaneet erityisesti laajan tavaravalikoiman kaupat eli erikoistavaratalot, jotka pyrkivät sijoittumaan pääosin keskustojen ulkopuolelle.
- Tulevaisuudessa on myös monikanavaisia keskuksia, joissa on erilaisia palveluita, ajanviettoa, viihdettä, liikuntaa, verkkokaupan esittely- ja noutopaikkoja sekä myös perinteistä kauppaa. Löytyykö näille tilaa ja sijaintipaikkoja maakunnasta?
- Kaupan alueet, jotka ovat hyvin saavutettavissa, asutuksen keskellä tai vieressä ja kehittyvällä kaupunkiseudulla, kehittyvät. Kysyntää on myös liikenteellisiin sijaintipaikkoihin mm. päätieverkon varrelle.
- Suurimmat ja vetovoimaisimmat keskuksat vahvistuvat. Niihin kohdistuu yhä enemmän kasvupaineita.
- Kaupan keskikoon kasvulla on merkitystä vaikutuksiin. Esimerkiksi 2000 kerrosneliömetrin suuruinen myymälä ei ole nykyään enää niin suuri ja vaikuttava kuin aikaisemmin.
 - Osa trendeistä vaikuttaa lyhyellä aikajaksolla, osa pitkällä tulevaisuudessa. Maakuntakaavan kaupan ratkaisun tulee vastata sekä nykyhetken että tulevaisuuden kysyntään.
 - Lyhyellä tähtäimellä ei kannata rajoittaa mahdollisesti pitkällä tulevaisuudessa hiipuvien kohteiden mitoittamista, mutta toisaalta tulee kuitenkin luoda edellytyksiä maankäytön muuttumiselle näillä alueilla.

Toimintaympäristön muutokset - kysymyksiä

Maakuntakaavaan osoitetun kaupan ratkaisun ajantasaisuus on voinut heikentyä johtuen siitä, että maankäytön, infran ja kaupan kehitys on edennyt eri tavoin kuin maakuntakaavan selvityksissä on arvioitu.

- Onko väestön kehitys maakuntakaavassa toteutunut, kuten selvityksessä on ennustettu? Mikäli kehitys on ollut poikkeavaa, vaikuttaako se mitoitukseen?
- Onko jossakin kunnassa ja kaupan keskuksessa kaupan kehitys ollut niin nopeaa tai poikkeavaa, että voimassa oleva maakuntakaava ei enää mahdollista kaupan kehittämistä kunnassa tai kyseisellä kaupan alueella?
- Tampereen seudulla maankäytönrakenteessa on tapahtunut ennakoitua suurempi muutos ratikan myötä, ja muutos jatkuu. Onko tämä otettu riittävästi huomioon maakuntakaavan kaupan ratkaisussa?

Väestönkehitys Pirkanmaalla – Pirkanmaan liiton väestösuunnite (2015) vs. Tilastokeskuksen ennuste (2021)

	Väestösuunnite 2040 (Pirkanmaan liitto, 2015)	Väestö 2021 (Tilastokeskus, 2021)	Väestöennuste 2040 (Tilastokeskus, 2021)	Väestösuunnitteen ja väestöennusteen ero	
Pirkanmaa	620 000	527 478	557 883	-62 117	-10 %
Akaa	21 300	16 467	14 805	-6 495	-30 %
Hämeenkyrö	11 400	10 337	9 427	-1 973	-17 %
Ikaalinen	7 100	6 877	6 015	-1 085	-15 %
Juupajoki	1 700	1 786	1 402	-298	-18 %
Kangasala	41 800	32 622	36 140	-5 660	-14 %
Kihniö	1 900	1 808	1 275	-625	-33 %
Kuhmoinen		2 158	1 748		
Lempäälä	36 500	24 164	26 580	-9 920	-27 %
Mänttä-Vilppula	10 800	9 563	7 361	-3 439	-32 %
Nokia	42 600	34 884	38 265	-4 335	-10 %
Orivesi	10 000	8 978	7 904	-2 096	-21 %
Parkano	6 900	6 286	5 209	-1 691	-25 %
Pirkkala	26 500	20 206	22 266	-4 234	-16 %
Punkalaidun	2 800	2 721	2 123	-677	-24 %
Pälkäne	7 500	6 439	5 740	-1 760	-23 %
Ruovesi	4 100	4 155	3 330	-770	-19 %
Sastamala	26 600	23 998	20 364	-6 236	-23 %
Tampere	277 000	244 223	280 742	3 742	1 %
Urjala	5 000	4 669	3 932	-1 068	-21 %
Valkeakoski	24 700	20 695	18 509	-6 191	-25 %
Vesilahti	5 200	4 444	4 320	-880	-17 %
Virrat	6 600	6 465	5 147	-1 453	-22 %
Ylöjärvi	42 000	33 533	35 279	-6 721	-16 %

- Tilastokeskuksen uusi väestöennuste vuodelle 2040 eroaa huomattavasti maakuntakaavan ennakoidusta väestön kehityksestä.
- Nykyisen ennusteen mukaan väestönkehitys useimmissa Pirkanmaan kunnista on vähenevä.
- Tampereen väestöennuste vuodelle 2040 on kasvanut.
- Pirkanmaan maakuntakaavaa 2040 laadittaessa tehtiin tietoinen päätös siitä, että halutaan mahdollistaa kasvu ja tavoitellaan asukasmäärän säilymistä vähintään nykyisellä tasolla. Näin ollen maakuntakaavan lähtökohdaksi otettiin positiivinen väestönkehitys.

Väestönkehitys Pirkanmaalla – toteutunut väestönkehitys vs. Pirkanmaan liiton väestösuunnite (2015)

	Väestösuunnite 2040 (Pirkanmaan liitto, 2015)	Väestösuunnite 2025 (Pirkanmaan liitto, 2015)	Väestösuunnite 2021 (laskennallinen*)	Toteutunut 2021 (Tilastokeskus, 2021)	Toteutunut 2021 vs. suunnite 2025	Toteutunut 2021 vs. laskennallinen 2021
Pirkanmaa	620 000	549 253	529 586	527 478	96 %	100 %
Akaa	21 300	18 956	18 284	16 467	87 %	90 %
Hämeenkyrö	11 400	10 909	10 761	10 337	95 %	96 %
Ikaalinen	7 100	7 231	7 272	6 877	95 %	95 %
Juupajoki	1 700	1 866	1 921	1 786	96 %	93 %
Kangasala	41 800	35 073	33 219	32 622	93 %	98 %
Kihniö	1 900	2 029	2 070	1 808	89 %	87 %
Kuhmoinen				2 158		
Lempäälä	36 500	27 448	25 130	24 164	88 %	96 %
Mänttä-Vilppula	10 800	10 971	11 025	9 563	87 %	87 %
Nokia	42 600	36 762	35 123	34 884	95 %	99 %
Orivesi	10 000	9 768	9 697	8 978	92 %	93 %
Parkano	6 900	6 910	6 913	6 286	91 %	91 %
Pirkkala	26 500	21 623	20 304	20 206	93 %	100 %
Punkalaidun	2 800	3 009	3 077	2 721	90 %	88 %
Pälkäne	7 500	7 138	7 029	6 439	90 %	92 %
Ruovesi	4 100	4 495	4 625	4 155	92 %	90 %
Sastamala	26 600	26 140	25 999	23 998	92 %	92 %
Tampere	277 000	243 296	233 719	244 223	100 %	104 %
Urjala	5 000	5 092	5 121	4 669	92 %	91 %
Valkeakoski	24 700	22 743	22 169	20 695	91 %	93 %
Vesilahti	5 200	4 776	4 652	4 444	93 %	96 %
Virrat	6 600	7 009	7 141	6 465	92 %	91 %
Ylöjärvi	42 000	36 010	34 335	33 533	93 %	98 %

* Tasaisella vuosikasvulla laskettuna

- Maakuntakaavan taustalla ollut väestösuunnite on toteutunut hyvin maakuntatasolla.
- Kunnissa väestösuunnite on toteutunut eri tavoin.
- Tampereella väestönkasvu on ollut voimakkaampaa kuin suunnite. Tampereella on jo nyt enemmän asukkaita, kuin mitä suunnite on arvioinut vuonna 2025 olevan. Viimeisimmät luvut ajoittuvat korona-aikaan ja Tampere sai suurta muuttovoittoa koronan takia. Jatkossa nähdään tuleeko kasvu jatkumaan vastaavan suuruisena.
- Pirkkalassa, Nokialla, Kangasalla ja Ylöjärvellä väestösuunnite on toteutunut 98 - 100 prosenttisesti.
- Muissa kunnissa väestösuunnite on ollut positiivisempi kuin toteutunut kehitys.

Väestönkehitys Pirkanmaalla – Pirkanmaan liiton väestösuunnite (2015) vs. uusi väestösuunnite (2021)

	Väestösuunnite 2040 (Pirkanmaan liitto, 2015)	Väestösuunnite 2040* (Pirkanmaan liitto, 2021)	Erotus	
Pirkanmaa	620 000	593 000	-27 233	-4 %
Akaa	21 300	15 300	-5 978	-28 %
Hämeenkyrö	11 400	9 700	-1 724	-15 %
Ikaalinen	7 100	6 300	-845	-12 %
Juupajoki	1 700	1 400	-302	-18 %
Kangasala	41 800	40 300	-1 519	-4 %
Kihniö	1 900	1 400	-512	-27 %
Kuhmoinen		2 500		
Lempäälä	36 500	30 200	-6 344	-17 %
Mänttä-Vilppula	10 800	8 400	-2 443	-23 %
Nokia	42 600	41 500	-1 071	-3 %
Orivesi	10 000	10 400	422	4 %
Parkano	6 900	5 600	-1 290	-19 %
Pirkkala	26 500	25 800	-676	-3 %
Punkalaidun	2 800	2 200	-617	-22 %
Pälkäne	7 500	5 600	-1 857	-25 %
Ruovesi	4 100	3 400	-691	-17 %
Sastamala	26 600	21 500	-5 115	-19 %
Tampere	277 000	284 600	7 577	3 %
Urjala	5 000	4 300	-673	-13 %
Valkeakoski	24 700	19 900	-4 819	-20 %
Vesilahti	5 200	4 900	-349	-7 %
Virrat	6 600	5 100	-1 535	-23 %
Ylöjärvi	42 000	42 600	598	1 %

- Uudessa Pirkanmaan väestösuunnitteessa kasvun jakautumista on mallinnettu kolmen eri skenaarion avulla: suurkaupungistuminen, seutuistuminen ja hajautuminen.
- Uusi väestösuunnite 2040 on useimmissa kunnissa pienempi kuin vuonna 2015 laadittu.
- Väestösuunnite 2040 (voimakas kasvu, suurkaupungistuminen) on aiempaa suurempi Orivedellä, Tampereella ja Ylöjärvellä. Merkittävin ero on Tampereella. Tampereen kaupungin oma väestötavoite on suurempi kuin Pirkanmaan liiton.
- Kaupan mitoituslukuja ei näytä olevan tarvetta lyhyellä aikavälillä päivittää väestönkehityksen takia, tarkistamisen tarvetta on lähinnä Tampereella.

Suurkaupungistumisen skenaariossa Pirkanmaa kasvaa voimakkaasti, mutta kasvu painottuu lähes kokonaan Tampereen ydinkaupunkiseudulle. Tampereen kasvu on määrällisesti suurta ja kehyskuntien suhteellisesti

* Voimakas kasvu, suurkaupungistuminen, asukasmäärä on laskettu suunnitteen mukaisesta kehitysluvusta

Monipaikkaisuus, loma-asukkaat, matkailijat

Pirkanmaan palveluverkkoselvitys 2040

- Liiketilarvelaskelmat perustuvat Pirkanmaan oman väestön ostovoimaan ja sen kehitykseen. Laskelma kertoo liiketilarpeen tilanteessa, jossa vähittäiskaupan kysyntä (ostovoima) ja tarjonta (myynti) ovat tasapainossa. Kuluttajien asiointi ei kuitenkaan noudata kuntarajoja, vaan ostovoimaa liikkuu kuntarajojen yli.
- Ostovoiman siirtymä sisältää alueen ulkopuolelta tulevan (loma-asukkaat, muualta työssäkäyvät ja matkailijat) ostovoiman. Loma-asukkaiden ja matkailijoiden ostovoiman vaikutus liiketilarpeeseen vaihtelee paljon kunnittain. Alueilla, joilla on paljon ulkopaikka-kuntalaisten omistamia loma-asuntoja, merkitys liiketilarpeeseen on suuri. Matkailijoiden kysyntä kohdistuu pääosin Tampereelle.
- Palveluverkkoselvityksessä ostovoiman siirtymä on katsottu tulevan huomioiduksi seutukohtaisesti vähittäiskaupan nykyisen kerrosalan suuruuseroissa, ja kaupan tasapainoisen kehittämisen edellytysten säilyttämiseksi uutta siirtymää ei ole lisätty laskennalliseen lisätilarpeeseen.

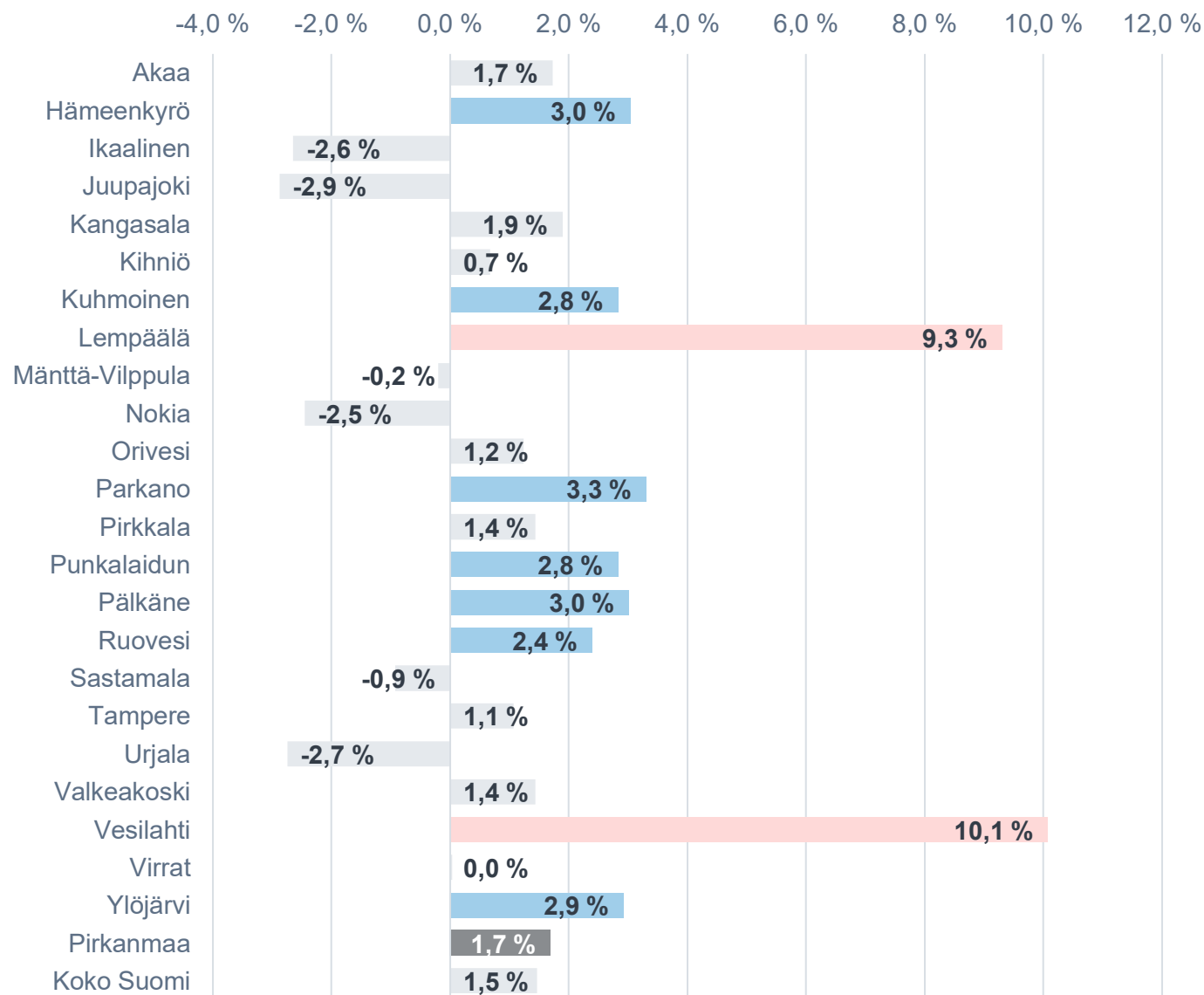
- Selvityksen liiketilarvelaskelmissa ei ole otettu huomioon monipaikkaisuuden, loma-asukkaiden ja matkailijoiden kasvua.
- Todennäköisesti monipaikkaisuuden kasvu ei kuitenkaan vaikuta vähittäiskaupan suuryksiköiden mitoitukseen.
- Monipaikkaisuuden ja loma-asukkaiden vaikutusta olisi kuitenkin hyvä maakunnallisesti selvittää.
- Ostovoiman siirtymiä ja sen vaikutuksia on jatkossa myös hyvä arvioida.

Monipaikkaisuuden merkitys kunnissa

- Monipaikkainen asuminen on koettu suunnittelussa haasteena. Koska monipaikkaista asumista ei tilastoida, ei sitä kautta voida kohdentaa tarvittavia resursseja sinne, missä niillä on todellista kysyntää. Tilastoinnin tarvetta ja mahdollisuuksia ollaan selvittämässä sisäministeriössä.
- Monipaikkaisella asumisella tarkoitetaan pitkäkestoista asumista virallisen kotipaikan ulkopuolella. Monipaikkaisia asujia ovat vapaa-ajan asukkaat, mutta myös toisella paikkakunnalla vakituisesti työskentelevät ja asuvat henkilöt sekä opiskelijat. Olennaista on se, että monipaikkaiset tarvitsevat erilaisia palveluita aina siellä, missä oleskelevat. Näin ollen monipaikkaisuus koskee sekä vakituista asuinkuntaa että tilapäistä asuinpaikkaa (joita voi olla useita). Olennaista on myös se, missä monipaikkaiset ja loma-asukkaat asioivat. Onko asioiminen kotikunnan ulkopuolella niin merkittävää, että sillä on vaikutusta maakuntakaavan palveluverkkoon?
- Tilastoinnin kautta olisi mahdollista paremmin kohdistaa erilaisia resursseja suhteessa asumisen keston mukaan sinne, missä ihmiset tosiasiallisesti asuvat. Käytännössä tämä mahdollistaisi lisäresurssien kohdentamisen kotikunnan ulkopuolelle, mutta toisaalta vähentäisi yliesursointia kotikunnassa. Suurissa kaupungeissa tällä ei ole merkittävää vaikutusta, mutta pienissä kunnissa tällä voi olla hyvinkin suuri merkitys.

Kaupan kehitys Pirkanmaalla

Vähittäiskaupan liikevaihto/asukas keskimääräinen vuosimuutos 2013-2020

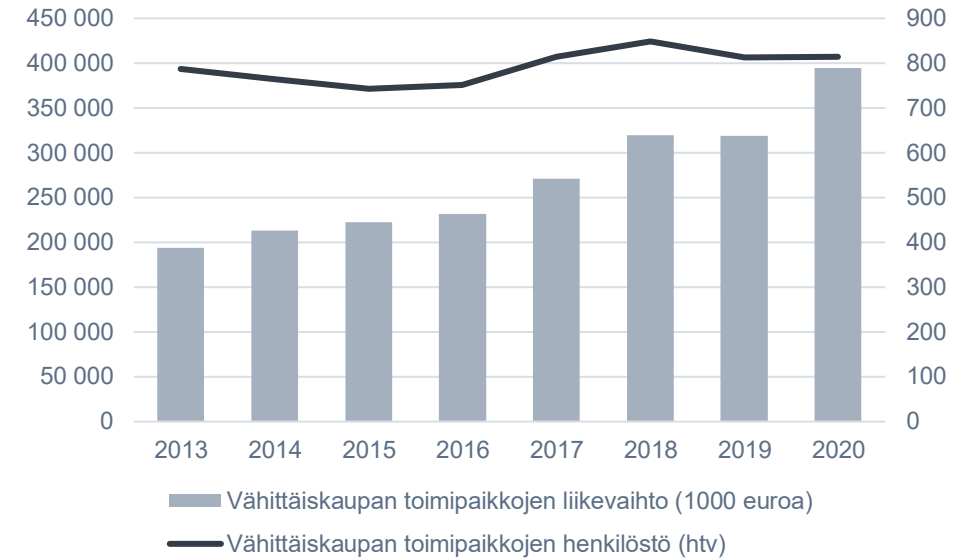


- Kaupan liikevaihdon kehitys Pirkanmaalla asukasta kohden on ollut hieman keskimääräistä nopeampaa kuin koko Suomessa.
- Kuntakohtaiset erot ovat suuria.
- Liikevaihto asukasta kohden on kasvanut merkittävästi keskimääräistä enemmän Lempäälässä ja Vesilahdessa.
- Kasvu on ollut keskimääräistä suurempaa myös Hämeenkyrössä, Kuhmoisissa, Parkanossa, Punkalaitumella, Ruovedellä ja Ylöjärvellä.
- Tampereella, Akaassa, Kangasalla, Orivedellä, Pirkkalassa ja Valkeakoskella kaupan liikevaihto on kasvanut, mutta asukasta kohden kasvu on ollut keskimääräistä hitaampaa.
- Kun liikevaihto asukasta kohden on kasvanut keskimääräistä nopeammin, tarkoittaa se mahdollisesti kaupan asiointisiirtymien kasvua kyseiseen kuntaan. Lempäälässä kyse on todennäköisimmin suurelta osin kunnan ulkopuolisen ostovoiman siirtymien kasvusta, kun taas pienemmissä kunnissa se johtunee omien kuntalaisten tai loma-asukkaiden aikaisempaa suurempana asiointina ko. kunnassa.

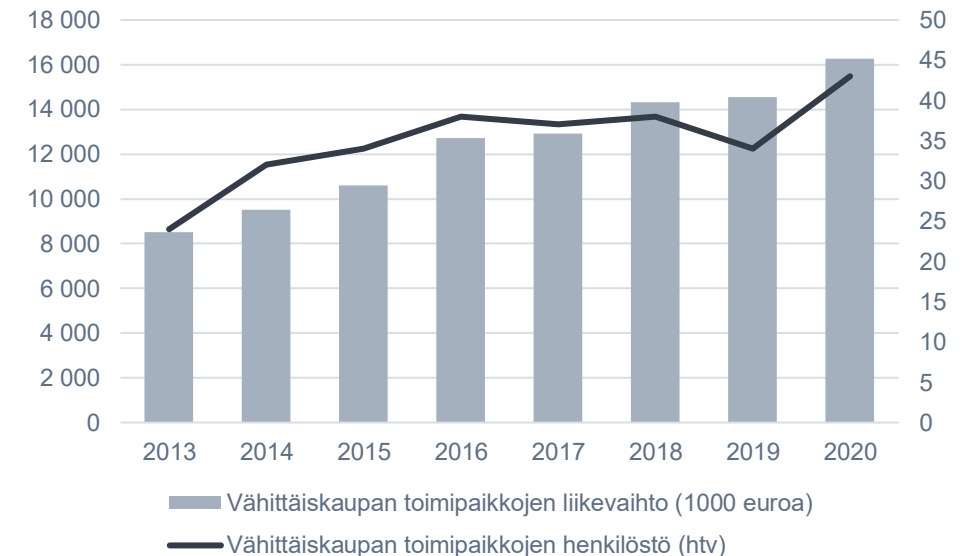
Vähittäiskaupan kehitys Lempäälässä ja Vesilahdella

- Tilastoista ei löydetävissä yksittäistä selittävää tekijää liikevaihdon kasvulle.
- Molemmissa kunnissa on suhteellisen tasaista vuosikasvua vähittäiskaupan liikevaihdossa. Lempäälässä kasvu on euromääräisesti merkittävää, mutta vaikka Vesilahdessa suhteellisesti suurta, niin euromääräisesti pientä ja lähinnä paikallisesti merkittävää.
- Suuri liikevaihdon kasvu on tapahtunut 1. koronavuonna.
- Vesilahdessa myös kaupan henkilöstömäärä on kasvanut paljon. Lempäälässä on myös kasvua henkilöstömäärässä, mutta selvästi vähäisemmin. Vesilahti ja Lempäälä ovat Pälkäneen ohella ainoat Pirkanmaan kunnat, jossa kaupan henkilöstömäärä on tarkastelujakson aikana kasvanut.
- Vesilahdessa on vain vähän kaupan toimijoita. Kaupan kasvuun lienee vaikuttanut paikallisen Salen uudistus ja keskustan freesaus. Kaupan viereen on tullut muita palveluita mm. kirjasto, mikä lienee vaikuttanut siihen, että palveluiden käyttö omassa kylässä on vahvistunut.
- Lempäälään on tarkastelujaksolla rakentunut uusia myymälöitä mm. Marjamäkeen, mikä lienee vauhdittanut kasvua. Liikevaihdossa on ollut kasvua mm. pt-kaupassa, rautakaupassa ja autokaupassa.

Vähittäiskaupan kehitys Lempäälässä



Vähittäiskaupan kehitys Vesilahdessa



Kaupan kehitys Pirkanmaalla vs. maakuntakaavan kaupan mitoitus

- Kaupan liikevaihdon kehitys asukasta kohden on ollut Pirkanmaalla suunnilleen sitä suuruusluokkaa, mitä Pirkanmaan palveluverkkoselvityksessä on ennakoitu ostovoiman kasvavan asukasta kohden.
- Kaupan kasvun näkökulmasta voidaan arvioida, että maakuntakaavan kaupan mitoitus on ollut sopivaa kokoluokkaa, ja jos kasvu jatkuu samansuuntaisena, ei mitoitukseen kohdistu suuria päivityspaineita.

Johtopäätöksiä

- Kunnissa, joissa kauppa on kasvanut keskimääräistä nopeammin, voi olla paineita kaupan mitoituksen tarkistamiselle.
- Maakuntakaavan näkökulmasta kunnissa, joissa ei ole keskustan ulkopuolisia vähittäiskaupan suuryksiköitä, on kyse keskustan mitoituksesta.
- Ostovoiman kehitykseen vaikuttaa myös väestönkehitys ja sen ennakointi.



Pirkanmaan palveluverkkoselvitys 2040

Taulukko 13. Vähittäiskaupan kulutusluvut ja arvio kehityksestä, €/asukas/vuosi.

	2012	2025	2040	Kasvuarvio % / vuosi
Pt-kauppa	2 881	3 278	3 806	1 %
Muu erikois-kauppa	2 464	3 188	4 290	2 %
Tiva-kauppa	1 322	1 710	2 301	2 %
Vähittäis-kauppa yht.	6 667	8 176	10 398	
Autokauppa ja huoltamot	2 425	3 136	4 221	1 %
Kauppa yht.	9 091	11 313	14 619	

2. Kuntanäkökulmat

- Kyselyn tulokset
- Johtopäätökset kaava-aineistosta

Minikysely kunnille

Aikataulu

- Lähetys 11.10.2022
- Vastausaika 2 vk, palautuspäivä 25.10.2022
- Muistutus 24.10.2022

Vastauksia saatiin 11 kunnasta.

Akaa	
Hämeenkyrö	
Ikaalinen	x
Juupajoki	
Kangasala	x
Kihniö	
Kuhmoinen	x
Lempäälä	x
Mänttä-Vilppula	x
Nokia	x
Orivesi	
Parkano	
Pirkkala	
Punkalaidun	
Pälkäne	x
Ruovesi	
Sastamala	x
Tampere	xx
Urjala	x
Valkeakoski	x
Vesilahti	
Virrat	
Ylöjärvi	

Sähköpostikyselyn kysymykset

1. Onko kunnassa ollut asemakaavoja, jotka ovat olleet haastavia kaavoittaa kaupan näkökulmasta?

Mikä kaavoituksessa on ollut haastavaa?

2. Onko kunnassa suunnitelmassa sellaisia hankkeita, joihin maakuntakaavan kaupan ohjauksella voi olla vaikutusta?

Kuvaile hanketta ja maakuntakaavan kaupan ohjauksen mahdollista vaikutusta.

3. Onko kunnassa muita suunnitelmia tai sellaisia kehitysnäkymiä, jotka voivat vaikuttaa kaupan kehitykseen ja joita ei voimassa olevassa maakuntakaavassa ole otettu huomioon?

Kuvaile kehitysnäkymiä tai suunnitelmia.

4. Muita näkökulmia maakuntakaavan kaupan ohjauksen ajantasaisuuteen tai päivitystarpeeseen.

Kunta- ja kaavoitusnäkökulmia keskusta-alueiden kehittämiseen

- Kunnissa on suunnitelmia kehittää kaupan alueita alakeskuksina, mm. Pirkkalan Partolassa, Lempäälän Marjamäellä.
- Tampereella keskusta-alueiden ja kaupan alueiden tulkinta on koettu haastavaksi mm. Lielahdessa ja Kalevassa, kun alueita kehitetään ala- tai paikalliskeskuksina. Mitoitus tai mitoituksen tulkinta tuo haasteita alueiden kehittämislle.
- Keskustan kehittämisessä koetaan olevan haasteita Valkeakoskella johtuen mm. valtakunnallisesti merkittävä rakennettu kulttuuriympäristö –merkinnästä.
- Ikaalisissa kaupan painopisteen siirtymistä vanhasta kauppalasta Piiskurin alueelle ja edelleen sisääntulotien ja Kompin suuntaan ei kunnan näkemyksen mukaan ole riittävästi otettu huomioon maakuntakaavassa. Tämä kehitys jatkuu, eikä sitä ole mahdollista pysäyttää kaavoituksen keinoin. Vastaava tilanne on Akaassa, ABC-liikenneaseman ja Vuoritien alueella.
- Keskustan kehittämisessä on myös yleisiä haasteita. Kaupan toimijoiden näkökulman ja keskusta-alueelle tavoitellun tehokkuuden ja kaupunkikuvallisen laadun yhteensovittaminen on haastavaa erityisesti pysäköinnin osalta. Kaupan toimijan näkökulmasta pysäköintiä pitäisi olla paljon ja sen pitäisi sijaita palvelutilan edessä. Kaupalliset toiminnot toivotaan usein sijoitettavaksi kadun tasoon, yhteen kerrokseen. Tämän yhteensovittaminen keskustan tai tehokkaan joukkoliikenteen varren tehokkuustavoitteiden ja maanhinnan kanssa on vaikeaa, mikä lisää kaupan alueiden kehityspaineita.

Kunta- ja kaavoitusnäkökulmia maakuntakaavan kaupan mitoitukseen

- Voimassa olevissa asemakaavoissa on liikerakentamisen mahdollisuuksia maakuntakaavan mitoitusta enemmän mm. Akaassa, Ikaalisissa, Tampereella Lielahdessa.
- Kaupan asemakaavat ja kasvupaineet painottuvat keskustan ulkopuolisille alueille. Kasvupaineita tai toiveita enemmän, kuin mitä maakuntakaava mahdollistaa, on mm. Sastamalan Häijäässä, Nokian Viholassa, Lempäälän Marjamäessä (pt-kauppa), Ikaalisissa Kompin alueella.
- Kaupan mitoitus ei ota huomioon ostovoiman siirtymiä riittävästi; päätieverkkoon tukeutuva kauppa ei perustu vain kunnan tai kuntakeskuksen väestön ostovoimaan, vaan kaupan laadusta riippuen mahdollisesti merkittävästikin ohikulkevan liikenteen tai jopa osin naapurikuntien ostovoimaan.
- Pidemmän aikavälin tarkasteluja maakuntakaavaan mahdollisesti liittyen:
 - Kangasalan Ruutanaan tutkittavaksi tulossa lähijunaseisake ja maankäytön kehittäminen
 - Mänttä-Vilppulassa kiertoliittymän rakentaminen kantatie 56 ja 58 risteykseen voi kasvattaa alueen kiinnostusta
 - Urjalassa olemassa olevan rakenteen huomioon ottaminen maakuntakaavassa; VT9 –työpaikka-alueet ja Nuutajärvi matkailukeskittymänä
 - Työpaikka-alueiden kaupan mitoituksen täyttyminen ja sen valvonta
 - Tampereen uudet alueet: Nurmi-Sorila, Alasjärven länsipuoli ja Medipark 4

Kunta- ja kaavoitusnäkökulmia maakuntakaavan kaupan yleiseen ohjaukseen

- Kaupan ohjaus maakuntakaavassa on vaikeaselkoinen kokonaisuus. Kaavamääräyksissä on mm. paljon termejä, joita ei täysin ymmärretä ja joita voidaan tulkita eri tavoin:
 - seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan suuryksikkö
 - paljon tilaa vaativa erikoistavarakauppa
 - keskustahakuinen kauppa, keskustahakuinen erikoiskauppa, päivittäistavarakauppa, muu erikoistavarakauppa, vähittäiskauppa
 - vähittäiskaupan myymäläkeskittymä
- Kunnissa ei ole riittävästi ymmärrystä siitä, että maakuntakaava on yleispiirteinen ja että selvityksin voidaan moni haastava asia kuntatasolla ratkaista. Tärkeä lähtökohta on maakuntakaavan tavoitteiden huomioon ottaminen.
- Maakuntakaavan sykli on niin hidas ja kaavatasona yleispiirteinen ja seudullinen, ettei se taivu riittävän nopeasti kaupan murrokseen ja sen seurauksena kuntalaisten tarpeiden järjestämiseen. Toivotaan tarkkaa harkintaa siitä, mitä maakuntakaavassa on tarpeen määrätä ja ohjata riittävän ohjaavuuden ja toisaalta joustavuuden turvaamiseksi.
- Maakuntakaavan kaupan ratkaisuun toivotaan aiempaa suurempaa väljyyttä ja ohjeellisuutta sitovuuden sijaan, mikä antaisi kunnille enemmän mahdollisuutta arvioida hanke- ja kaavakohtaisesti kaupan edellytyksiä eri alueilla.

3. Perustelut maakuntakaavan ajantasaisuuteen teemoittain

- MRL:n muutokset
- Kaupan trendit
- Kaupan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset

MRL:n muutosten vaikutukset maakuntakaavan kaupan ratkaisun ajantasaisuuteen

Vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittamisen kriteerinä laadun sijaan palvelujen saavutettavuus

Pirkanmaan palveluverkkoselvityksessä 2015 on tarkasteltu palvelujen saavutettavuutta, vaikkei se olekaan ollut maakuntakaavan laadinnan aikana kriteerinä osoitettaessa vähittäiskaupan suuryksiköitä. Selvityksessä on mm. laadittu kokonaisvaltaisen palveluiden saavutettavuuden vyöhykkeet, jotka ovat mm. pohjana nykytilanteen keskusverkon luokituksessa. Selvityksen avulla maakuntakaavoituksessa pyritään kehittämään laadukkaita elinympäristöjä, joissa arki on sujuvaa ja palvelujen saatavuus ja saavutettavuus on hyvä eri väestöryhmille. Maakuntakaavassa kaupan mitoitus määrittämisessä kuntiin ja eri alueille on pyritty edistämään seudullisesti ja koko maakunnan tasolla kaupan tasapainoista kehittämistä, mikä liittyy vahvasti saavutettavuuteen. Palvelujen saavutettavuus on myös yhtenä taustakriteerinä keskusta-alueiden rajaamisessa.

Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 tavoitteena on ohjata vähittäiskauppa ensisijaisesti keskustoihin, missä palvelut ovat helposti saavutettavissa. Keskustoja kehitetään saavutettavina palvelukeskustoina, joihin päivittäis- ja erikoistavarakauppaa ohjataan. Lisäksi on otettu huomioon toimivan aluerakenteen tavoitteet: yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja mahdollisuuksien mukaan asuinalueiden läheisyydessä siten, että henkilöautoliikenteen tarve on mahdollisimman vähäinen.

Maakuntakaavan määräyksissä on myös maininta saavutettavuudesta: Suuryksikön mitoituksessa ja tarkemmassa sijoittumisessa on otettava huomioon seudun palvelurakenteen tasapainoinen kehittäminen siten, ettei vähittäiskaupan suuryksikkö aiheuta palvelutarjonnassa alueellisia tai väestöryhmittäisiä palveluiden saavutettavuuteen vaikuttavia merkittäviä haitallisia muutoksia.

Pirkanmaan maakuntakaavassa on sen aikaisen lain mukaan käytetty kaupan laatua osoitettaessa vähittäiskaupan suuryksiköitä. Laatua on kuitenkin myös edelleen mahdollista käyttää tukemaan palvelujen saavutettavuuskriteeriä. Arvioitaessa palvelujen saavutettavuutta on kaupan laadulla oleellinen merkitys. Lisäksi merkitys nousee esiin kaupan sisältövaatimusten myötä eli vaikutuksissa keskustaan sekä asiointimatkojen pituuksissa.

Johtopäätökset

Saavutettavuus on ollut taustalla Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 laadinnassa, vaikkei vähittäiskaupan suuryksiköitä olekaan perusteltu palvelujen saavutettavuudella.

Uuteen maakuntakaavaan osoitettavat vähittäiskaupan suuryksiköt tulee perustella saavutettavuudella. Tämä koskee myös nykyisiä merkintöjä, jos ne jäävät voimaan. Palveluverkkoselvityksessä tulee tarkastella palvelujen saavutettavuutta koko palveluverkon näkökulmasta ei vain vähittäiskaupan suuryksiköiden näkökulmasta.

Myös laatua voidaan käyttää keskustan ulkopuolisten alueiden kaavamääräyksissä vaikutusten arvioinnin näkökulmasta, vaikka uudistuneessa maankäyttö- ja rakennuslaissa laadusta pyrittiin pääsemään eroon. Kaupan laatu ja saavutettavuus ovat sidoksissa toisiinsa. Laatumääräyksiä voidaan mahdollisesti tarvita, kun painotetaan keskustoja ja keskustojen elinvoimaisuutta, mikä on MRL:n keskeinen tavoite. Jatkossa tulee pohtia ja arvioida, onko maakuntakaavan mahdollista osoittaa keskustan ulkopuolisia vähittäiskaupan suuryksiköitä siten, ettei laatua käytetä.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittamisen kriteerinä oleva palvelujen saavutettavuus laadun sijaan ei vaikuta akuutisti maakuntakaavan kaupan ohjauksen ajantasaisuuteen.

MRL:n muutosten vaikutukset maakuntakaavan kaupan ratkaisun ajantasaisuuteen

Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan nosto – merkitykseltään seudullinen alaraja

Kaupan konseptien kehityksen pohjalta voidaan arvioida, että 2000 kerrosneliömetrin suuruinen myymälä ei ole nykyään enää niin suuri ja vaikuttava kuin aikaisemmin, eikä näin ollen tämän kokoisia myymälöitä ole enää tarve käsitellä vähittäiskaupan suuryksikkösuurennosten mukaisesti. Nykyisin 4000 k-m²:n suuruisen myymälän vaikutukset ovat samaa luokkaa kuin aikoinaan 2000 k-m²:n suuruisen myymälän vaikutukset. Tämän voidaan arvioida pätevän myös Pirkanmaalla.

On kuitenkin huomioitava, ettei kaupan koko ei ole ainoa tekijä tarkasteltaessa, onko vähittäiskaupan suuryksikkö merkitykseltään seudullinen vai paikallinen, vaan myös kaupan konsepti vaikuttaa. Suuryksikön seudullista merkitystä arvioidaankin tapauskohtaisesti vaikutusten perusteella; miten yksikkö vaikuttaa alueen muissa kunnissa ja keskuksissa sijaitsevien vähittäiskaupan myymälöiden myyntiin ja miten paljon sen ennakoidaan saavan asiakkaita oman sijaintikuntansa ulkopuolelta tai muista keskushierarkialtaan samantasoisista tai ylempään tasoisiin keskuksiin.

Pirkanmaan palveluverkkoselvityksessä onkin todettu, että merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön koon alarajan tarkka määrittäminen on vaikeaa, sillä seudullisuuteen vaikuttavat monet tekijät. Alaraja on luonteeltaan suuntaa antava, koska se voi vaihdella esimerkiksi yksittäisen suuryksikön toimialasta tai sijainnista johtuen. Yksityiskohtaisessa suunnittelussa tulee vaikutusten arviointien avulla tarkastella, onko kyseessä seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan suuryksikkö.

Johtopäätökset

Maakuntakaavan kaupan ratkaisussa käytetyt alarajat ovat osin vanhentuneita MRL:n muutosten pohjalta tarkasteltuna ja todennäköisesti myös vaikutusten perusteella johtuen myymälöiden keskikoon kasvusta ja konseptien kehityksestä.

Ympäristöministeriön ohjeen mukaan kuntakaavoituksessa seudullisesti merkittävien vähittäiskaupan koon alarajojen voidaan kuitenkin tulkita olevan vähintään 4000 k-m². Tällöin maakuntakaavassa keskistytään ohjaamaan aidosti seudullista palveluverkkoa, ei merkitykseltään paikallisia vähittäiskaupan suuryksiköitä.

Kunnat voivat yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa käyttää uutta alarajaa, mikäli maakuntakaavassa esitetyt keskeiset ratkaisut ja tavoitteet eivät vaarannu.

Näin ollen vaikka **kaupan ratkaisu onkin tämän pohjalta osin vanhentunut, voivat kunnat selvitysten perusteella kuntakaavoituksessa edetä uuden vähittäiskaupan alarajan mukaisesti.**

MRL:n muutosten vaikutukset maakuntakaavan kaupan ratkaisun ajantasaisuuteen

Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan nosto – enimmäismitoitus

Vähittäiskaupan suuryksikön alarajalla on vaikutusta myös tarkasteltaessa vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksia.

Keskustan ulkopuolisissa vähittäiskaupan suuryksiköissä koon alarajalla ei ole merkitystä, koska enimmäismitoitus koskee vähittäiskaupan kerrosalaa, ei vain suuryksiköitä. Siihen lasketaan siis mukaan alueen kaikki kaupan kerrosala eli vähittäiskaupan suuryksiköiden kerrosalan lisäksi myös pienemmät kaupan yksiköt.

Keskustoissa on enimmäismitoitusta määriteltäessä otettu huomioon nykyiset vähittäiskaupan suuryksiköt. Lisäksi mitoituksen lähtökohtana on, että keskusta-alueille kohdistuva liiketilan lisätarve voi kokonaisuudessaan sijoittua vähittäiskaupan suuryksiköihin.

Tampereella on keskusta-alueita, joissa enimmäismitoitus on täynnä, jos otetaan huomioon kaikki nykyiset yli 2000 tai jopa yli 4000 k-m²:n suuruiset liikerakennukset eli myös ne, jotka ovat asemakaavassa muulla kuin km-merkinnällä ja jotka voidaan mahdollisesti tulkita olevan vähittäiskaupan suuryksiköitä.

MRL:n mukaan maakuntakaavassa tulee esittää vähittäiskaupan suuryksiköille osoitettavien alueiden vähittäiskaupan enimmäismitoitus riittävällä tarkkuudella. Palveluverkkoselvityksessä onkin todettu, että laskentatavan epävarmuustekijöistä ja kuntien erilaista lähtökohdista johtuen maakuntakaavassa esitettävän enimmäismitoituksen on tulkittava ohjaavan yksityiskohtaisempaa suunnittelua yleispiirteisesti uusia vähittäiskaupan suuryksiköitä alueille osoitettaessa.

Johtopäätökset

Keskusta-alueiden ulkopuolella mitoitus koskee myös pieniä myymälöitä, joten alarajan nostolla ei ole merkitystä enimmäismitoitukseen ja sen perusteisiin.

Koska keskusta-alueella nykyinen vähittäiskaupan suuryksikön kerrosala vaikuttaa enimmäismitoituksessa, on maakuntakaavan ohjauksessa tältä osin tarkistamisen varaa.

Kunnat voivat kuitenkin selvitysten perusteella edetä kuntakaavoituksessa uuden vähittäiskaupan suuryksikön alarajan mukaisesti, jos vaikutusten arvioinnin pohjalta voidaan todeta, etteivät maakuntakaavassa esitetyt keskeiset ratkaisut ja tavoitteet vaarannu.

MRL:n muutosten vaikutukset maakuntakaavan kaupan ratkaisun ajantasaisuuteen

Keskustojen enimmäismitoitus

Pirkanmaan maakuntakaavassa 2040 on suurelle osalle keskusta-alueista osoitettu enimmäismitoitus. Mitoitus on jätetty osoittamatta ainoastaan Tampereen ydinkeskustalle ja Valkeakosken keskustalle. Vaikka uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa ei ole enää velvollisuutta osoittaa keskusta-alueille vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta, ovat voimassa olevassa maakuntakaavassa osoitetut enimmäismitoitukset voimassa.

Enimmäismitoitus on osoitettu keskustoihin painottaen keskusta-alueita vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintipaikkana. Tavoitteena on ollut lisätä keskusta-alueille sijoittuvan kerrosalan osuutta. Lisäksi on arvioitu, että keskusta-alueille kohdistuva liiketilan lisätarve voi kokonaisuudessaan sijoittua vähittäiskaupan suuryksiköihin. Näin ollen keskusta-alueita on suosittu vähittäiskaupan suuryksiköiden sijaintipaikkana ja niille on osoitettu väljästi mitoitusta.

Yleisesti keskusta-alueilla on kaupan kehitys maakunnassa ollut sellaisessa mittakaavassa, ettei enimmäismitoituksella ole ollut siihen merkittävää vaikutusta. Kangasalla ja Ylöjärvellä keskustahankkeen kaavoitus on edellyttänyt kaupallista selvitystä, mutta enimmäismitoitus ei ole rajoittanut kaavoitusta ja siten ei myöskään kaupan kehitystä.

Tampereella tilanne on kuitenkin haastava. Tampereella on ala- tai paikalliskeskustoja ja niiden yhteydessä vähittäiskaupan suuryksiköitä Kalevassa ja Lielahdessa. Näissä keskustoissa on mittavia raitiotien myötä syntyneitä keskustan ja kaupan kehittämishankkeita, sekä toteutuneita että suunnitelmassa olevia, ja alueilla on ollut ja on vireillä kaavoitushankkeita. Keskustoissa on käynyt ilmi, että alueilla on useita suuria liikerakennuksia tai myymäläkeskittymäksi mahdollisesti tulkittavissa olevia kokonaisuuksia, jotka asemakaavan muutoksen myötä edellyttäisivät km-merkintää.

Näin ollen enimmäismitoitus näillä keskusta-alueilla alkaa olla täynnä tai jo ylittynyt. Myös muissa keskustoissa saattaa jatkossa tulla eteen vastaava ongelma.

Tampereella on tehty kaupallisia selvityksiä, joissa on pyritty uuteen ratkaisuun. Asia koetaan kuitenkin kaupungissa haastavaksi.

MRL:n mukaan maakuntakaavassa tulee esittää vähittäiskaupan suuryksiköille osoitettavien alueiden vähittäiskaupan enimmäismitoitus riittävällä tarkkuudella. Palveluverkkoselvityksessä onkin todettu, että laskentatavan epävarmuustekijöistä ja kuntien erilaista lähtökohdistu johtuen maakuntakaavassa esitettävän enimmäismitoituksen on tulkittava ohjaavan yksityiskohtaisempaa suunnittelua yleispiirteisesti uusia vähittäiskaupan suuryksiköitä alueille osoitettaessa.

Johtopäätökset

Enimmäismitoituksen osoittaminen maakuntakaavassa on vanhentunutta kaupan ohjausta. Kun tavoitteena on sijoittaa vähittäiskaupan suuryksiköt keskustaan, ei niille tyypillisesti ole tarve osoittaa enimmäismitoitusta.

Keskustojen enimmäismitoituksesta ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole kunnissa ollut haittaa keskustan kehittämislle. Haasteet on ratkottu kaupallisissa selvityksissä. Tampereella kuitenkin keskustojen enimmäismitoitus saattaa hidastaa alakeskusten kehittämistä, vaikkakin selvityksin voidaan myös edetä.

Kunnat voivat selvitysten perusteella edetä kuntakaavoituksessa ja tulkita keskustojen enimmäismitoitusta yleispiirteisesti, jos vaikutusten arvioinnin pohjalta voidaan todeta, etteivät maakuntakaavassa esitetyt keskeiset ratkaisut ja tavoitteet vaarannu.

Kaupan trendien vaikutus maakuntakaavan kaupan ohjauksen ajantasaisuuteen

Useat kuluttajatrendit painottavat kaupan kysyntää keskusta-alueille, mutta keskustoissa kaupan kehitys on tyypillisesti ollut hidasta tai heikentyvää. Kaupan kysyntä painottuikin keskusta-alueiden ulkopuolelle. Uudet toimijat hakeutuvat tyypillisesti keskustojen ulkopuolelle, ne tarvitsevat paljon tilaa, hakevat helppoa pysäköintiä eivätkä siten sijoitu keskustoihin. Mikäli sijaintikriteerit eivät täyty, yritykset eivät sijoitu muutoin markkinoiltaan sopivaksi katsotulle seudulle.

Viime vuosina myymäläverkkoaan ovat kasvattaneet erikoistavaratalot, jotka pyrkivät sijoittumaan keskustojen ulkopuolelle. Ne ovat kaavoituksen näkökulmasta haastavia, koska eivät kaikilta osin ole tulkittavissa tilaa vaativaan kauppaan, jota maakuntakaavassa ohjataan keskustojen ulkopuolelle. Toimialaliukumien ja kaupan konseptien kehittymisen myötä enimmäismitoituksen jako tilaa vaativaan kauppaan ja erikoiskauppaan onkin vaikeasti tulkittavissa.

Kaupan myymäläkoko on pitkään ollut kasvussa ja keskikoon kasvulla on merkitystä vaikutuksiin. 2000 kerrosneliömetrin suuruinen myymälä ei ole enää niin suuri ja vaikuttava kuin aikaisemmin. Tällä on vaikutusta mm. merkitykseltään seudullisiin alarajoihin.

Kaupan alueet, jotka hyvin saavutettavissa, asutuksen lähellä ja kehittyvällä kaupunkiseudulla, kehittyvät. Kysyntää on myös liikenteellisiin sijaintipaikkoihin mm. päätieverkon varrelle. Suurimmat ja vetovoimaisimmat keskukset vahvistuvat. Näihin kohdistuu yhä enemmän kasvupaineita, joten kuntakaavoituksessa toivotaan paikoin maakuntakaavan ohjauksen väljennystä nimenomaan keskusta-alueiden ulkopuolella.

Palveluiden kysyntä kasvaa. Kauppakeskukset muuttuvat yhä palvelupainotteisimmiksi ja maakuntaan voi rakentua myös monikanavaisia keskuksia, joissa on kauppaa, palveluita, ajanviettoa, liikuntaa, viihdettä sekä verkkokauppaa. Tampereen keskustaan on rakentunut Arena, mutta vastaavan tyyppisille voi syntyä kysyntää myös muualla.

Palvelut käyttävät samoja liiketiloja kaupan kanssa, joten myös niiden tarve olisi syytä huomioida mitoituksessa.

Johtopäätökset

Kuluttajatrendit painottavat kaupan kysyntää keskusta-alueille ja pidemmällä aikavälillä keskustojen enimmäismitoitus saattaa paikoin täytyä. Tämä ei kuitenkaan ole akuutti ongelma maakunnassa.

Sen sijaan kaupan hakeutuminen keskustojen ulkopuolelle **voi näyttäytyä maakuntakaavan kaupan ratkaisun ajantasaisuuden heikentymisenä, koska kasvupaineita tai toiveita on enemmän kuin mitä maakuntakaava mahdollistaa. Maakuntakaavan kaupan ohjauksen perusteet ovat kuitenkin edelleen valideja eikä uusi maakuntakaava välttämättä tuo toivottua ratkaisua.**

Verkkokauppa kehitty nopeasti. Kehitys toisaalta vähentää pinta-alatarvetta, mutta toisaalta myös kasvattaa sitä. Maakuntakaavassa verkkokaupan kehitystä ja sen vaikutuksia pitää arvioida, mutta nykyinen kaupan ratkaisu on riittävän ajantasainen ottaen huomioon verkkokaupan kehityksen.

Trendit vaikuttavat, mutta maakuntakaavan kaupan ratkaisu ei vielä akuutisti hidasta kaupan kehitystä siltä osin, mikä on maakuntakaavassa ollut tavoitteena, eli keskustojen painottuminen kaupan ja palveluiden sijaintipaikkana. Joillekin kaupan konsepteille voi kuitenkin olla haastavaa löytää sijaintipaikkaa kunnissa, mikä voi heikentää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä (MRL:n alueiden käytön suunnittelun tavoite 9). Tällä voi olla paikoin merkitystä maakuntakaavan ajantasaisuuteen.

Erityisesti Tampereella olisi aikaisemmin ennakoitua suuremman väestönkehityksen myötä tarve selvittää, onko kaupan alueiden enimmäismitoitus riittävä uusille kaupan trendeille ja kaupan kasvulle.

Kaupan toimintaympäristön muutos maakuntakaavan kaupan ohjauksen ajantasaisuuteen

Pirkanmaan palveluverkkoselvityksessä kaupan liiketilatarve on laskettu väestönkehityksen ja sen aikaisen tyypillisen ostovoiman kehityksen pohjalta.

Maakuntakaavan taustalla ollut väestösuunnite on toteutunut maakuntatasolla hyvin. Sen sijaan kunnittainen väestönkehitys on toteutunut hieman eri tavoin kuin on ennakoitu. Tampereella erityisesti on väestönkasvu on ollut voimakkaampaa kuin suunnite. Pirkkalassa, Nokialla, Kangasalla ja Ylöjärvellä väestösuunnite on toteutunut hyvin. Muissa kunnissa väestösuunnite on ollut positiivisempi kuin toteutunut kehitys.

Maakunnassa on laadittu uusi väestösuunnite, joka painottaa asukasmäärän kehitystä aikaisempaa enemmän Tampereelle, mutta vielä edelleen kaupungin omaa väestöennustetta vähemmän. Sen sijaan useassa kunnassa uusi väestösuunnite odottaa aikaisempaa maltillisempaa väestönkasvua kuntiin.

Kaupan kasvu on maakunnassa toteutunut kohtalaisen samansuuntaisesti kuin mitä palveluverkkoselvityksessä on ennakoitu. Kaupan kasvun näkökulmasta voidaan arvioida, että maakuntakaavan kaupan mitoitus on ollut sopivaa kokoluokkaa, ja jos kasvu jatkuu samansuuntaisena, ei mitoitukseen kohdistu suuria päivityspaineita. Lempäälässä ja Vesilahdessa kaupan kasvu on ollut huomattavan paljon ennakoitua nopeampaa. Lempäälässä onkin kunnan näkökulmasta paineita mitoituksen tarkistamiselle. Vesilahdessa kaupan kasvu ei näyttäydy vähittäiskaupan suuryksikköinä, vaan kohdistuu pienempiin yksiköihin.

Monipaikkaisuus ja loma-asukkaiden merkityksen kasvu vaikuttaa kaupan kysyntään. Lisäksi muutamissa kunnissa toivotaan, että päätieverkkoon tukeutuvassa kaupassa otettaisiin nykyistä enemmän huomioon ostovoiman siirtymät. Molempia tulisi jatkossa tarkastella selvitysten kautta.

Muutamit kunnat mainitsivat kyselyssä tulevaisuuden maankäytön suunnitelmia, jotka voivat vaikuttaa maakuntakaavan kaupan ratkaisun ajantasaisuuteen pitkällä aikavälillä. Myös raitiotien laajeneminen seudulla vaikuttanee maakunnan aluerakenteeseen.

Johtopäätökset

Maakuntakaavan mitoituksen ajantasaisuuden osalta on olennaisempaa, jos väestönkehitys on nopeampaa kuin on ennakoitu. Kunnissa, joissa asukasmäärä tai kauppa on kasvanut keskimääräistä nopeammin tai uudet ennusteet kasvusta ovat aikaisempaa suurempia, voi olla paineita kaupan mitoituksen tarkistamiselle. Tällaisia ovat mm. Tampere ja Lempäälä.

Jos väestönkehitys on hitaampaa, tarkistaminen ei ole akuuttia. Todennäköisesti mitoitukset eivät toteudu, koska kauppa investoi markkinoiden kehityksen mukaisesti. Jos enimmäismitoitukset kuitenkin ovat liian suuria, on riskinä kaupan liiallinen painottuminen keskusta-alueiden ulkopuolelle. Tämä on tulevaisuuden mitoituksessa otettava huomioon.

Monipaikkaisuuden ja loma-asukkaiden huomioon ottaminen tulevassa kaupan ratkaisussa on perusteltua, mutta tämän ei arvioida olevan merkittävä tekijä nykyisen kaupan ratkaisun ajantasaisuuteen. Jatkossa myös ostovoiman siirtymiä voidaan tarkastella, mutta tasapainoisen seudullisen palveluverkon tavoite on syytä ottaa huomioon.

Raitiotien laajeneminen seudulla sekä muut kuntien maankäytön suunnitelmat voivat vaikuttaa maakuntakaavan aluerakenteeseen, mutta tämä ei ole akuutti ongelma kaupan ohjauksen näkökulmasta.

Muita kuntanäkökuilma kaupaa maakuntakaavan kaupaa ohjauksaa ajantasaisuuteen

Maakuntakaavan kaupaa enimmäismitoituksaa koetaan joissakin kunnissa edellyttävää päivytystä, koska voimassa olevissa asemakaavoissa on liikerakentamisen mahdollisuuksia maakuntakaavan mitoitusta enemmän. Näin ollen uusien kaupaa hankkeiden asemakaavoitus koetaan haastavaksi tai jopa mahdottomaksi, jos se edellyttää voimassa olevien asemakaavojen rakennustehokkuuksien heikentämistä. Tilanne on kuitenkin osin ollut tiedossa jo Pirkanmaan maakuntakaavaa 2040 laadittaessa.

Tampereella keskusta-alueiden ja kaupaa alueiden tulkinta on mm. Lielahdessa ja Kalevassa haastavaa, kun alueita kehitetään ala- ja paikalliskeskuksina. Alueet ovat hyvin kestävästi saavutettavissa, joten alueilla koetaan olevaa enemmänkin mahdollisuuksia keskustahakuiselle kaupalle. Alueille on laadittu kaupalliset selvitykset, joiden perusteella alueella voidaan asemakaavoituksessa edetä. Tilanne ei kuitenkaan edelleenkään ole kaupungin näkökulmasta kovin selkeä ja mahdollisesti edellyttäneä vielä lisäselvityksiä.

Keskustoissa kaupaa toimijoiden näkökulman sekä keskusta-alueelle tavoitellun tehokkuuden ja kaupunkikuvallisen laadun yhteensovittaminen koetaan olevaa haastavaa. Kaupaa toimijoiden näkökulmasta pysäköintiä pitäisi olla paljon ja välittömästi myymälän edessä. Kaupalliset toiminnot toivotaan usein sijoitettavaksi katutasoon ja yhteen kerrokseen. Tämän yhteensovittaminen keskustan tai tehokkaan joukkoliikenteen varren tehokkuustavoitteiden ja maanhinnan kanssa on haastavaa, mikä lisää kaupaa alueiden kehityspaineita.

Maakuntakaavan kaupaa ohjauksaa koetaan olevaa vaikeaselkoinen kokonaisuus. Palveluverkkoselvityksessä ja kaupaa koskevissa määräyksissä on vaikeita termejä ja tulkinnanvaraisuutta. Tämä vahvistaa kunnissa tunnetta siitä, että maakuntakaava edellyttäisi päivittämistä kaupaa ohjauksaa osalta.

Yleisesti maakuntakaavan sykli on hidas ja kaavatasona yleispiirteinen ja seudullinen, eikä sen koeta taipuvan kaupaa murrokseen riittävää nopeasti. Jatkossa toivotaankin pohdittavaa, mitä on tarpeen määrätä ja ohjata maakuntakaavassa riittävää ohjaavuuden ja toisaalta joustavuuden turvaamiseksi.

Jatkossa maakuntakaavaan toivotaan myös aiempaa suurempaa väljyyttä ja ohjeellisuutta sitovuuden sijaan, mikä antaa kunnille enemmän mahdollisuutta arvioida hanke- ja kaavakohtaisesti kaupaa edellytyksiä eri alueilla.

Johtopäätökset

Kuntatasolla koetaan haasteita kaupaa kaavoituksessa johtuen mm. voimassa olevasta asemakaavatilanteesta, keskustan kehittämisen haasteista ja kaupaa toiveista.

Koska Pirkanmaan palveluverkkoselvitys on tehty jo useita vuosia sitten, se ei enää yleensä riitä kuntakaavoituksessa ainoaksi kaupaa selvitykseksi kuntakaavoituksessa. Väestönkehitys, kaupaa konseptien kehitys sekä kuntien tavoitteet ja vaikutusten arviointi edellyttävät usein päivitettyä kuntatasoista selvitystä. Omien selvitysten laatiminen vie kunnilta resursseja sen sijaan, että voitaisiin suoraan käyttää maakuntakaavan selvitystä ja perusteluja kuntaratkaisujen taustalla. Selvitysten myötä kuntakaavoissa voidaan usein kuitenkin edetä, mitä ei kunnissa aina ymmärretä.

Kaupaa ohjauksaa on haastava ymmärtää ja termejä vaikea tulkita. Kunnissa ei täysin olla ymmärretty maakuntakaavan kaupaa ohjauksaa tavoitteita ja tulkinnanvaraisuutta. **Maakuntakaavan kaupaa ratkaisun ymmärtämistä voitaisiin edistää tiedottamalla ja ohjeistamalla. Ymmärrettävyyden lisäys voi siirtää lyhyellä aikavälillä maakuntakaavan kaupaa ohjauksaa päivittämistarvetta hieman kauemmaksi.**

4. Johtopäätökset maankuntakaavan ajantasaisuuteen ja vaikutusten tunnistaminen

- MRL:n muutokset
- Kaupan trendit
- Kaupan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset

Kooste teemojen vaikutuksesta maankuntakaavan kaupan ohjauksen ajantasaisuuteen

Maankäyttö- ja rakennuslain muutokset

Vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittamisen kriteerinä laadun sijaan palveluiden saavutettavuus

- Ei merkittävää vaikutusta kaupan merkintöjen tai määräysten ajantasaisuuteen. Vaikuttaa kaavamerkintöjen ja määräysten sanamuotoihin, mutta ei merkittävää vaikutusta sisältöön.
- Laatu voidaan käyttää edelleen määräyksissä ja todennäköisesti on tarve käyttää perustuen muihin kaupan säännöksiin (mm. vaikutukset keskustoihin ja asiointimatkoihin).

Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan nosto

- Vaikuttaa merkitykseltään seudullisen alarajan tulkintaan.
- Vaikuttaa keskustojen enimmäismitoituksen ajantasaisuuteen.

Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen poistaminen keskusta-alueilta

- Vaikuttaa keskustojen enimmäismitoituksen ajantasaisuuteen.

Kaupan trendit ja toimintaympäristön muutos

- Vaikuttaa keskustojen ja keskustojen ulkopuolisten vähittäiskaupan suuryksiköiden merkintöjen ajantasaisuuteen.
- Vaikuttaa keskustojen enimmäismitoituksen ajantasaisuuteen.
- Vaikuttaa keskustojen ulkopuolisten vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen ajantasaisuuteen.
- Vaikuttaa merkitykseltään seudulliseen alarajaan.

Tutkitut teemat vaikuttavat maakuntakaavan kaupan ohjauksessa

- Merkitykseltään seudulliseen alarajaan
- Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitukseen keskustoissa ja keskustojen ulkopuolella
- Kaupan alueiden merkintöihin
- Kauppaa ohjaaviin määräyksiin
- Vaikutusten arviointiin

Seuraavilla sivulla tarkastellaan tarkemmin, missä ja miten teemat vaikuttavat maakunnassa ja mitä merkitystä niillä on kuntatasolla. Luvussa 6 tarkastellaan tarkemmin vaikutuksia maakuntakaavan vaihtoehtoisten etenemispolkujen mukaan.

Perustelut ja vaikutukset – vähittäiskaupan suuryksiköt, laadun sijaan palvelujen saavutettavuus

- Maakuntakaavan kaupan ohjauksen päivityksessä vähittäiskaupan suuryksiköt tulee perustella saavutettavuudella. Tämä koskee sekä uusia että myös nykyisiä km-merkintöjä, jos ne jäävät voimaan.
- Saavutettavuus on ollut taustalla Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 laadinnassa, vaikkei vähittäiskaupan suuryksiköitä olekaan perusteltu palvelujen saavutettavuudella. Näin ollen voidaan arvioida, että nykyiset keskustan ulkopuoliset vähittäiskaupan suuryksikkömerkinnät ovat edelleen perusteltavissa.
- Saavutettavuuden parantumisen myötä on mahdollista, että maakuntakaavan päivityksen myötä maakuntakaavaan voi tulla uusia vähittäiskaupan suuryksiköitä. Näitä osoitettaessa on kuitenkin varmistettava, että ne toteuttavat myös kaupan säännöksiä.
- Palveluverkkoselvityksessä palvelujen saavutettavuutta pitää tarkastella omana osionaan sekä myös arvioida kaupan ratkaisun vaikutuksia palvelujen saavutettavuuteen.
- Myös laatua voidaan käyttää keskustan ulkopuolisten alueiden kaavamääräyksissä vaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Laatua on tarve käyttää, kun painotetaan keskustoja ja keskustojen elinvoimaisuutta. Uuden MRL:n voimaan tulon jälkeen hyväksytyissä maakuntakaavoissa on kaupan laatua käytetty ainakin jollakin tavalla mm. Uudellamaalla, Kanta-Hämeessä, Varsinais-Suomessa, Kymenlaaksossa, Pohjois-Savossa ja Pohjanmaalla.

Vaikutukset maakuntakaavassa ja kuntatasolla

- Vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittamisen uutena kriteerinä oleva palvelujen saavutettavuus ei vaikuta suoraan maakuntakaavan kaupan ohjauksen ajantasaisuuteen. Myöskään se, että maakuntakaavassa on käytetty laatua, ei suoraan vaikuta ajantasaisuuteen.
- Vaikuttaa tulevassa maakuntakaavassa vähittäiskaupan suuryksiköiden kaavamääräyksiin.
- Palvelujen saavutettavuutta pitää arvioida ja perustella palveluverkkoselvityksessä ja maakuntakaavassa.
- Kaupan laatua voi edelleen käyttää kaavamääräyksissä, mutta on syytä tarkastella, voiko kaupan säännöksiä toteuttaa ilman laatua.
- Ei merkittäviä vaikutuksia kaupan sijoittumiseen, koska keskustan ulkopuolelle ei saa sijoittaa vähittäiskaupan suuryksikköä niin, että sillä olisi vaikutusta keskustaan.
- Voi näyttäytyä kunnissa maakuntakaavan kaupan ohjauksen ajantasaisuuden heikentymisenä, vaikkei sitä akuutisti olekaan.

Perustelut ja vaikutukset – merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön alaraja

- MRL:n mukaan vähittäiskaupan suuryksikön alarajana on 4000 k-m², jolloin tätä pienemmät yksiköt eivät kuulu vähittäiskaupan suuryksiköiden ohjauksen piiriin.
- Ympäristöministeriön ohjeen mukaan 4 000 kerrosneliömetrin kokoisen myymälän sijoittaminen maakunta- tai yleiskaavan keskustatoiminnoille tarkoitetun alueen ulkopuolelle ei edellytä asemakaavassa vähittäiskaupan suuryksikkömerkintää (KM).
- Kuntakaavoituksessa seudullisesti merkittävän vähittäiskaupan koon alarajan voidaan tulkita siis olevan vähintään 4000 k-m² ja kunnat voivat kaavoituksessaan soveltaa uutta alarajaa, vaikka maakuntakaavassa on toisin määrätty.
- On kuitenkin huomioitava, että kaupan koko ei ole aina merkittävä tekijä tarkasteltaessa, onko vähittäiskaupan suuryksikkö merkitykseltään seudullinen vai paikallinen.
- Koska maakuntakaavan palveluverkkoselvitys ja sen pohjalta laadittu kaupan ohjaus pohjautuu vähittäiskaupan suuryksikön 2000 k-m²:n alarajaan, edellytetään kunnilta tarkastelua siitä, etteivät maakuntakaavassa esitetyt keskeiset ratkaisut ja tavoitteet vaarannu.

Vaikutukset maakuntakaavassa ja kuntatasolla

- Vaikuttaa paikoin merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan alarajan ajantasaisuuteen, mutta on hallittavissa kuntatasolla.
- Edellyttää vaikutusten arviointia, mutta selvitysten laajuus askarruttaa.
- Edellyttää kuntatasoisia selvityksiä, jotka vievät kunnilta resursseja.
- Paikallisuuden ja seudullisuuden ymmärtäminen sekä tulkinta on vaikeaa.

Vaikutukset kohdistuvat alueille, joissa merkitykseltään seudullinen alaraja on maakuntakaavassa alhaisempi kuin 4000 k-m² eli:

- Keskustatoimintojen alueilla paikalliskeskuksissa
- Taajamatoimintojen alueilla kaikkialla muualla paitsi Tampereen, Nokian, Pirkkalan, Ylöjärven, Lempäälän, Kangasalan ja Valkeakosken keskustaajamien alueella sekä Akaan, Hämeenkyrön, Ikaalisten, Mänttä-Vilppulan, Oriveden, Parkanon, Sastamalan ja Virtain keskustaajamien alueella ja Mouhijärvi-Häijään alueella tilaa vaativan kaupassa
- Työpaikka-alueilla kaikkialla muualla paitsi Tampereen, Nokian, Pirkkalan, Ylöjärven, Lempäälän, Kangasalan ja Valkeakosken keskustaajamien alueella tilaa vaativan kaupassa
- Yleismääräyksenä kaikkialla, ellei selvitysten perusteella toisin osoiteta ja ellei tämän kaavan suunnittelumääräyksissä muuta määrätä

Perustelut ja vaikutukset – keskustojen enimmäismitoitus

- Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen osoittamista ei enää uudessa MRL:ssä edellytetä, mutta vähittäiskaupan suuryksiköt tulee sijoittaa ensisijaisesti keskusta.
- Kaupan ohjauksen muutoksilla mahdollistetaan vähittäiskaupan entistä vapaampi sijoittuminen keskusta-alueille ja edistetään toimivan kilpailun kehittymistä. Ohjauksen muutosten myötä kaupan sijoittuminen keskusta-alueille helpottuu. Enimmäismitoituksen poistamiseen keskusta-alueilta kohdistuu siis paineita, jottei keskustojen kehittämistä vaikeuteta.
- Pirkanmaan palveluverkkoselvityksessä on todettu, että laskentatavan epävarmuustekijöistä ja kuntien erilaista lähtökohdista johtuen maakuntakaavassa esitettävän enimmäismitoituksen on tulkittava ohjaavan yksityiskohtaisempaa suunnittelua yleispiirteisesti uusia vähittäiskaupan suuryksiköitä alueille osoitettaessa.
- Tampereella väestönkehitys on ollut voimakkaampaa ja arvioidaan tulevaisuudessakin olevan voimakkaampaa, kuin mitä maakuntakaavan enimmäismitoituksen taustalla laaditussa palveluverkkoselvityksessä on arvioitu, mikä vaikuttaa enimmäismitoitusten ajantasaisuuteen.

Vaikutukset maakuntakaavassa ja kuntatasolla

- Vaikuttaa ajantasaisuuteen kunnissa, joissa on vähittäiskaupan suuryksikköhankeita keskustoissa, mutta on suurelta osin hallittavissa kuntatasolla selvitysten kautta.
- Edellyttää selvityksiä, jotka vievät kunnilta resursseja.
- Saattaa heikentää tai hidastaa keskustan kehittämisestä.
- Tulkinta kunnissa on vaikeaa; mm. mitkä liikerakennuskokonaisuudet ja myymäläkeskittymät tulkitaan vähittäiskaupan suuryksiköksi.

Vaikutusten kohdentuminen maakunnassa

Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitus on osoitettu muihin keskustoihin paitsi Tampereen ydinkeskustaan ja Valkeakosken keskustan.

Pääsääntöisesti keskustoihin ei ole kohdistunut niin voimakasta kehitystä, että keskustojen enimmäismitoitusta olisi kuntatasolla jouduttu tarkemmin tarkastelemaan.

Keskustojen mitoitus on noussut tarkasteluun lähinnä Tampereen Lielahdessa, Kangasalla ja Ylöjärvellä, mutta Kangasalla ja Ylöjärvellä edellyttänyt vain keskustojen enimmäismitoituksen tarkastelua kaavaselostuksessa. Lielahdessa ja Hiedanrannassa haasteet tulevat jatkamaan alueen asemakaavoituksen myötä. Haasteita voi nousta esiin raitiotien myötä myös mm. Linnainmaalla. Ongelmaa pyritään Tampereella ratkomaan yleiskaavassa, mutta ei ole varmuutta siitä, miten tässä onnistutaan.

Perustelut ja vaikutukset – keskustat ja keskustojen ulkopuolisen vähittäiskaupan suuryksiköt

- Kauppa on kehittynyt paikoin voimakkaammin kuin on ennakoitu ja keskustan ulkopuolelle kohdistuu kysyntää enemmän kuin mitä maakuntakaava mahdollistaa.
- Voimassa olevissa asemakaavoissa on paikoin liikerakentamisen mahdollisuuksia maakuntakaavan mitoitusta enemmän, mikä hidastaa kaupan alueiden kehitystä.
- Kaupan voimakas hakeutuminen keskustojen ulkopuolelle voi näyttäytyä maakuntakaavan kaupan ratkaisun ajantasaisuuden heikentymisenä, koska kasvupaineita tai toiveita on enemmän kuin mitä maakuntakaava mahdollistaa.
- Maakuntakaavan kaupan ohjauksen perusteet ja tavoitteet ovat edelleen voimassa ja valideja, mm. keskustojen elinvoimaisuuden edistäminen ja tukeminen.
- Monipaikkaisuus yleistyy, kaupan konseptien kehitys on voimakasta ja verkkokauppa kehittyy nopeasti, millä voi olla vaikutusta kaupan ohjauksen ajantasaisuuteen. Tämä edellyttää selvittämistä.
- Tampereella väestönkehitys on ollut voimakkaampaa ja kaupungissa sen arvioidaan tulevaisuudessakin olevan voimakkaampaa, kuin mitä maakuntakaavan enimmäismitoituksen taustalla laaditussa palveluverkkoselvityksessä on arvioitu. Tämä vaikuttanee enimmäismitoituksen ajantasaisuuteen.
- Tampereella, Pirkkalassa ja Lempäälässä maakuntakaavaan osoitettuja keskustan ulkopuolisia kaupan alueita tavoitellaan kehitettävien alakeskuksina, mitä maakuntakaava ei täysin mahdollista kaupan näkökulmasta. Molemmissa kunnissa on jo suunnitelmia alueiden kehittämiseksi nykyistä keskustamaisempana. Raitiotien laajeneminen voi vaikuttaa merkintöjen tarkistamiseen myös muualla Tampereen seudulla, mikä edellyttää selvittämistä ja vaikutusten arviointia.

Vaikutukset maakuntakaavassa ja kuntatasolla

- Osa kunnista turhautuu, kun alueita ei voida kaavoittaa kysyntälähtöisesti.
- Edellyttää selvityksiä, jotka vievät kunnilta resursseja.
- Saattaa heikentää tai hidastaa keskustan ulkopuolisten alueiden kehittymistä sekä kaupan kehitystä koko kunnassa. Voi heikentää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä.
- Saattaa heikentää kuntien alakeskusten kehittämistä.
- Huomioitava, että maakuntakaavan kaupan ohjauksen päivitys ei välttämättä muuta kaupan ratkaisua kaikilta osin.

Vaikutusten kohdentuminen maakunnassa

Vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoituksen tarkistamiseen kohdistuu paineita Tampereella asukaskasvun ja kaupunkirakenteen uudistumisen myötä. Lempäälään kohdistuu selvityspainetta nopeasti kasvaneen kaupan myötä sekä Marjamäen alakeskustavoitteiden myötä. Raitiotien laajeneminen edellyttää jatkossa vähittäiskaupan suuryksiköiden ja keskusta-alueiden merkintöjen ja määräysten tarkistamista koko Tampereen seudulla.

Kaupan kysynnän myötä useassa kunnassa toivotaan mitoituksen tarkistamista, mutta tämä edellyttää selvitystä, eikä perusteita enimmäismitoituksen nostoon välttämättä löydy.

Monipaikkaisuuden ja kaupan uusien trendien huomioon ottaminen edellyttää selvittämistä koko maakunnassa, mutta tilanne ei ole akuutti.

5. Maakuntakaavan vaihtoehtoiset etenemispolut kaupan ohjauksessa

- Kokonaismaakuntakaava
- Vaihemaakuntakaava
- Kevennetty
vaihemaakuntakaava

Selvityksessä arvioitavat maakuntakaavan kaupan ratkaisun etenemispolut ja vertailu maakuntakaavan näkökulmasta

Kokonaismaakuntakaava

- Uusi kaupan ratkaisu saadaan aikaisintaan vuonna 2029, ja mahdolliset valitukset huomioon ottaen (HO + 1 v. ja KHO + 1 v.) vuonna 2031.
- Kauppa nivoutuu maakuntakaavan uuteen kokonaisrakenteeseen.
- Edellyttää kaupan palveluverkkoselvitystä.
- Tukena myös muut maakuntakaavan teemat ja selvitykset, joita kaavan laadinnan aikana tehdään.
- Maankäyttölakia tultaneen uudistamaan jollakin aikavälillä, ja se voi tuoda muutoksia maakuntakaavan sisältövaatimuksiin. Uudessa maakuntakaavassa ei välttämättä tarvitse pohtia kaupan ratkaisua enää nykyisellä tarkkuustasolla. Aikataulusta riippuen kokonaismaakuntakaava voi myös vanheta kaupan osalta nopeasti, jos laki uudistuu pian maakuntakaavan voimaantulon jälkeen.

Vaihemaakuntakaavalla uusi kaupan ratkaisu

- Uusi kaupan ratkaisu saadaan mahdollisesti vuonna 2025 ja mahdolliset valitukset huomioon ottaen (HO + 1 v. ja KHO + 1 v.) vuonna 2027.
- Kauppa nivoutuu nykyiseen maakuntakaavan aluerakenteeseen.
- Edellyttää kaupan palveluverkkoselvitystä ja myös tätä tukevan aineiston huomioon ottamista (mm. uusi väestösuunnite, ja mahdollisesti tarvetta muille taustaselvityksille)
- Jos tarkasteluun liittyy aluerakenteellisia kysymyksiä esimerkiksi c- ja km-alueiden muutoksista, voi tarpeeseen tulla laajemman selvittämistyön kokonaisuus (mm. keskus- ja liikenneverkko). Tai vaihtoehtoisesti nämä tarkastelut jätetään kokonaismaakuntakaavaan.
- Tulevassa kokonaismaakuntakaavassa kaupan ratkaisun tarkistaminen voi tulla joiltakin osin kyseeseen, jos maakuntakaavan kokonaisrakenne muuttuu olennaisesti tai jos maankäyttölaki uudistuu.

Vaihemaakuntakaava kevennettynä

- Uusi kaupan ratkaisu saadaan aloituksesta riippuen nopeimmillaan vuoden parin sisällä.
- Kaupan ratkaisu muutetaan vain teknisesti uuden MRL:n mukaiseksi: poistetaan keskusta-alueiden enimmäismitoitus sekä nostetaan vähittäiskaupan seudullinen alaraja vähintään 4000 kerrosneliometriin.
- Kauppa nivoutuu nykyiseen maakuntakaavan aluerakenteeseen ja kaupan mitoitukseen, eikä kaupan ratkaisu ei olennaisesti muutu.
- Edellyttää todennäköisesti myös jonkinlaista selvitystä tai vähintään vaikutusten arviointia.
- Tämä on nopea ja väliaikainen ratkaisu. Kaupan ratkaisu ajantasaistetaan kokonaisuudessaan kokonaismaakuntakaavassa.
- Nykyinen kaupan ratkaisu jää suurelta osin voimaan.

6. Etenemispolkujen vaikutukset ja vertailu

- Kokonaismaakuntakaava
- Vaihemaakuntakaava
- Kevennetty vaihemaakuntakaava

Kokonaismaakuntakaavan vaikutusten arviointia kaupan ja kuntien näkökulmasta

Kuntien omat kaupan selvitykset

- Kaupan ajantasaisuuden haasteet voidaan kunnissa ratkoa suurelta osin omien kaupan selvitysten kautta. Kaupan kehitys kunnissa on siten edelleen mahdollista, mutta haastavampaa ja hitaampaa kuin tilanteessa, jossa maakuntakaava olisi ajankohtainen ja käytössä olisi tuore maakunnallinen palveluverkkoselvitys.
- Kunnissa joudutaan tällä välin laatimaan kaupallisia selvityksiä sekä keskustoissa että kaupan alueilla, eli lähes aina kun kyseessä on vähittäiskaupan suuryksikköä koskeva kaava. Tämä vie kunnilta resursseja, mikä on ainakin taloudellisesti pois jostain muualta.

Kaupan alueiden kehitys

- Useissa kunnissa koetaan, että maakuntakaava ei täysin mahdollista kuntien toivomaa ja kaupan mahdollistamaa kehitystä. Joillekin kaupan konsepteille voi olla haastavaa löytää sijaintipaikkaa kunnissa, mikä voi heikentää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä. Riskinä onkin kaupan kehityksen hidastuminen kunnissa ja tämän myötä kuntien vetovoiman heikentyminen suhteessa toisiinsa sekä myös maakunnan ulkopuolisiin kuntiin.
- Koska kaupan kehitys ja kysyntä painottuvat väljille keskustan ulkopuolisille alueille, on kunnilla toiveita km-alueiden muuttamisesta keskusta-alueeksi, jotta kaupan kehitys kunnissa mahdollistuisi nykyistä paremmin. Tämä voidaan ratkaista kokonaismaakuntakaavassa, jos tähän löytyy perusteita.

- Merkittävimmät vaikutukset koskevat Tamperetta, jossa nykyistä ja tulevaa asukaskasvua ja kaupunkirakenteellista kehitystä ei täysmittaisesti ole otettu huomioon nykyisessä maakuntakaavassa. Mikäli alakeskusten ja kaupan alueiden kehittäminen hidastuu, kaupan kehitys voi hidastua kaupungissa. Tämä voi vaikuttaa koko seudun vetovoimaan. Tampereen mahdollinen kaupan kehityksen hidastuminen voi myös lisätä riskiä kaupan painopisteen liiallisesta laajenemisesta kehyskuntiin, siis enemmän kuin kuntien oma asukasmäärän kehitys edellyttäisi.
- Kehyskunnissa ja päätieverkon varrella kaupan kehitys voi hidastua johtuen kaupan alueiden rajoituksista. Uusi maakuntakaavaratkaisu ei kuitenkaan tule muuttamaan tilannetta, jos mitoituksen kasvattamiselle ei löydy perusteita. Tilanne on haastava mm. Akaassa ja Ikaalisissa, mutta pitkällä aikavälillä eteen tulee myös muita vastaavia tilanteita.
- Alierakenteellisen kehitys voi hidastua Pirkkalassa ja Lempäälässä, jossa tavoitellaan Partolan ja Marjamäen kehittymistä alakeskuksina. Vastaavaa voi tapahtua raitiotien myötä myös koko Tampereen kaupunkiseudulla. Hidastus koskee enemmän kaupan kehitystä kuin muuta kaupunkirakenteellista keskustoihin liittyvää kehitystä (asukkaat, työpaikat ja julkiset palvelut). Kokonaismaakuntakaavan aikajänne voi jopa edistää oikeanlaisen, alakeskusmaisena rakenteen syntymistä keskuksiin, mikäli suurten kaupan myymälöiden sijaan joudutaan tekemään keskustamaisempia ratkaisuja.

Kokonaismaakuntakaavan vaikutusten arviointia maakuntakaavan näkökulmasta

Kaupan ratkaisu kokonaismaakuntakaavassa

- Yleisesti voidaan todeta, että kokonaismaakuntakaava ei välttämättä tule muuttamaan kaupan ratkaisua täysin kuntien ja kaupan toivomalla tavalla, jos toiveille ei löydy maakunnan tavoitteiden sekä maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämiä perusteita. Tässä esiselvityksessä ei ole tehty laskelmia, tarkempia tarkasteluja tai vaikutusten arviointia siitä, miten maakuntakaavan kaupan ratkaisu voisi muuttua.
- Vaikka kokonaismaakuntakaava ja tuore palveluverkkoselvitys helpottaa kaupan kaavoitusta kunnissa, se ei täysin poista selvittämistä ja vaikutusten arviointia kuntatasolla.
- Kaupan ratkaisu päivittyy kokonaismaakuntakaavassa ja ratkaisu linkittyy maakunnan kokonaisrakenteeseen ja kokonaisvaltaisiin tavoitteisiin. Kauppa ei ole irrallinen muusta aluerakenteesta, joten päivityksen kytkeminen kokonaisuutokseen on luontevaa. Ratkaisu on tästä näkökulmasta todennäköisesti hyväksyttävämpi kuin vain kaupan ohjeistuksen päivittäminen, jossa ei kaikkia taustatekijöitä voida ratkaista ja päivittää.

Kokonaismaakuntakaavan aikajänne

- Nykyisen maakuntakaavan kaupan ratkaisua sovelletaan vielä pitkään.
- Vaikka nykyinen maakuntakaava onkin kaupan ohjauksen suhteen kohtalaisen ajantasainen, pitkä voimaantulon aikajänne edellyttää kunnilta pitkää venymistä. Pitkä aikajänne myös heikentää ajantasaisuutta, mitä pidemmälle ajassa mennään.
- Maankäyttölakia tultaneen uudistamaan jollakin aikavälillä, ja se voi tuoda muutoksia maakuntakaavan sisältövaatimukseen. Aikataulusta riippuen kokonaismaakuntakaava voi vanheta kaupan osalta nopeasti, jos laki uudistuu pian maakuntakaavan voimaantulon jälkeen. Vaihtoehtoisesti maakuntakaavassa ei välttämättä tarvitse enää pohtia kaupan ratkaisua nykyisellä tarkkuustasolla.

Vaihemaakuntakaavan vaikutusten arviointia kaupan ja kuntien näkökulmasta

Kuntien omat kaupan selvitykset

- Kaupan ajantasaisuuden haasteet voidaan kunnissa ratkoa suurelta osin omien kaupan selvitysten kautta, eli kaupan kehitys kunnissa on edelleen mahdollista, mutta hitaampaa kuin tilanteessa, jossa maakuntakaava olisi ajankohtainen ja käytössä olisi tuore maakunnallinen palveluverkkoselvitys.
- Kunnissa joudutaan kuitenkin tällä välin laatimaan kaupallisia selvityksiä sekä keskustoissa että kaupan alueilla, eli lähes aina kun kyseessä on vähittäiskaupan suuryksikköä koskeva kaava. Tämä vie kunnilta resursseja, mikä on ainakin taloudellisesti pois jostain muualta.

Kaupan alueiden kehitys

- Riskinä on kaupan kehityksen hidastuminen maakunnassa ja kunnissa. Mutta koska kaupan kehitys tuntuu painottuvan keskustan ulkopuolisille alueille, hidastuminen ei keskustojen näkökulmasta välttämättä ole huono asia. Usein kaavoituksen hidastuminen voi merkitä parempilaatuisia suunnitelmia.

- Merkittävimmät vaikutukset koskevat Tamperetta, jonka nykyistä ja tulevaa asukaskasvua ja kaupunkirakenteellista kehitystä ei ole otettu täysmittaisesti huomioon nykyisessä maakuntakaavassa. Mikäli alakeskusten ja kaupan alueiden kehittäminen hidastuu, voi keskusten ja kaupan kehitys hidastua. Vastaavaa voi tapahtua raitiotien myötä myös muualla Tampereen kaupunkiseudulla.
- Tampereella selvittää lyhyellä tähtämellä omilla kaupallisilla selvityksillä, mutta Tampereen kaupan kaavoituksen hidastuminen lisää riskiä kaupan painopisteen liiallisesta laajenemisesta kehyskuntiin, siis enemmän kuin kuntien oma asukasmäärän kehitys edellyttäisi.
- Aluerakenteellinen kehitys voi hidastua Pirkkalassa ja Lempäälässä, joissa tavoitellaan Partolan ja Marjamäen kehittymistä alakeskuksina. Tämä koskee lähinnä kaupan kehitystä, ei muuta keskusta-alueelle soveltuvaa kehitystä, kuten asumisen, julkisten palveluiden ja työpaikkojen kehitystä.
- Kehyskunnissa ja päätieverkon varrella kaupan kehitys voi hidastua johtuen kaupan alueiden rajoituksista, mutta uusi maakuntakaavaratkaisu ei välttämättä tule muuttamaan tilannetta, jos mitoituksen kasvattamiselle ei löydy perusteita. Tilanne on lyhyellä aikavälillä akuutein mm. Akaassa ja Ikaalisissa.

Vaihemaakuntakaavan vaikutusten arviointia maakuntakaavan näkökulmasta

Kaupan ratkaisu vaihemaakuntakaavassa

- Verrattuna kokonismaakuntakaavaan voidaan saada aikaan mahdollisesti joiltakin osin väliaikainen ratkaisu, jos pysytään nykyisessä aluerakenteessa. Jos aluerakennetta vaihemaakuntakaavassa päivitetään, kaupan ratkaisun aikajänne pitenee. Jos aluerakennetta muutetaan tai muut taustatekijät muuttuvat merkittävästi kokonismaakuntakaavassa, kaupan ratkaisua voidaan joutua päivittämään.

Kokonismaakuntakaavan aikajänne

- Nykyisen maakuntakaavan kaupan ratkaisua sovelletaan vielä jonkin aikaa. Kokonismaakuntakaavaan verrattuna vaihemaakuntakaavalla saadaan kaupan ohjaus ajantasaistettua kuitenkin ainakin osittain selvästi aikaisemmin. Näin ollen vaikutukset ovat samansuuntaisia, mutta lyhyemmän aikajänteen vuoksi todennäköisesti lievempiä.
- Kaupan ratkaisun päivittäminen liittyy pääosin määräyksiin. Mikäli aluerakenteeseen tehdään muutoksia, edellyttää se laajempaa selvittämistä ja todennäköisesti enemmän aikaa.

Kevennetyn vaihemaakuntakaavan vaikutusten arviointia

Kaupan alueiden kehitys

- Nopealla aikasyklillä päivittyvät keskustojen enimmäismitoitukset parantavat keskustojen kehitysedellytyksiä, mutta muutos ei tuo merkittävää ratkaisua maakuntakaavan ajantasaisuuteen.
- Keskustojen enimmäismitoituksen poistolla ei ole merkittävää vaikutusta maakunnan palveluverkkoon. Keskustojen enimmäismitoituksen ei nähdä hidastaneen keskustojen kehitystä. Enimmäismitoituksen poisto on enemmän symbolinen keskustoja suosiva ratkaisu.
- Tampereen Lielahdessa keskustan enimmäismitoituksen poisto helpottaa Lielahden ja Hiedanrannan alakeskuksen kehitystä Tampereen tavoitteiden mukaisesti uutena hyvin saavutettavissa olevana alakeskustana, joka täyttää keskustan määritelmän kriteerit. Kaupungin laatimassa kaupan selvityksessä on arvioitu, että lähialueen asukkaiden kasvu sekä olemassa olevan myymälärakenteen muutoksen mahdollistaminen edellyttäisi nykyistä suurempaa mitoitusta, jotta alakeskuksen kehitys mahdollistuu luontevasti.
- Ratkaisussa päivittyvät myös vähittäiskaupan suuryksikön vanhan alarajan 2000 k-m² vaikutus kaupan ratkaisussa. Tämä todennäköisesti parantaa kaupan ohjauksen ymmärrettävyyttä, selkeyttää tulkintaa sekä vähentää selvitystarvetta kunnissa.

- Nopealla aikasyklillä päivittyvät osittain merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan alarajat. Päivitys koskee mm. pieniä kuntia, joissa kaupan kehitys ei ole kovin voimakasta. Vaikutus ulottuu maakunnassa kuitenkin myös kaikkialle, jossa ei alarajaa ole erikseen määritelty.
- Merkitykseltään seudullisen alarajan nousun ei kuitenkaan arvioida vaikuttavan merkittävästi maakuntakaavalla ohjattavaan seudulliseen palveluverkkoon. Alle 4000 kerrosneliömetrin suuruisen myymälän ei arvioida olevan merkitykseltään seudullinen, joten sen suuruisia myymälöitä voidaan ohjata kuntakaavoituksessa. Niillä voi siis olla vaikutuksia kuntien sisäiseen palveluverkkoon, mutta tämä on maakuntakaavan sijaan kuntakaavoituksessa selvitettävä ja arvioitava asia.

Kaupan ratkaisu vaihemaakuntakaavassa

- Nykyisen maakuntakaavan kaupan ratkaisua sovelletaan osin vielä hetken ja osin joudutaan odottamaan kokonaismaakuntakaavaa.
- Kevennetyn vaihemaakuntakaavan tuoma ratkaisu kohdistuu vain pieneen osaan kaupan ohjauksesta, eikä sillä pystytä ratkaisemaan kaikkia ajantasaisuuden haasteita.
- Kaupan ohjauksen tekninen ajantasaistaminen edellyttää jonkintasoista kaupallista selvitystä, mutta selvästi suppeampaa kuin kokonais- tai vaihemaakuntakaavassa

Maakuntakaavan kaupan ratkaisun etenemispolkujen vertailu – hyvät ja huonot puolet

Kokonaismaakuntakaava

- Uusi kaupan ratkaisu saadaan voimaan hyvin pitkän aikavälin kuluttua. Kaupan ohjauksen ajantasaisuus heikentyy jatkuvasti, mitä pidemmälle mennään. Vaikkei maakuntakaavan ajantasaisuus kaikilta osin olekaan akuutti ongelma, on kaupan ohjauksessa haasteita ja aikajänne turhan pitkä kuntanäkökulmasta.
- Kaupan ajantasaisuuden haasteet joudutaan kunnissa ratkomaan omien kaupan selvitysten kautta, mutta kaikkiin haasteisiin ei löydy lyhyellä aikavälillä ratkaisua. Näin ollen kaupan kehitys voi kunnissa hidastua, mikä voi heikentää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä.
- Kauppa nivoutuu maakuntakaavan uuteen kokonaisrakenteeseen ja maakuntakaavaa laadittaessa voidaan hyödyntää muita kaavan yhteydessä laadittavia selvityksiä (vaihtoehdoista kaikkein eniten).
- Kattavuutensa takia kokonaismaakuntakaavan kaupan ratkaisu on todennäköisesti paremmin hyväksyttävissä kuntatasolla.
- Maankäyttölain uudistuessa kaupan ohjausta voidaan kokonaismaakuntakaavassa joutua tarkastelemaan täysin uudelta pohjalta tai vaihtoehtoisesti se voi vanhentua nopeasti.

Vaihemaakuntakaavalla uusi kaupan ratkaisu

- Uusi kaupan ratkaisu saadaan voimaan kokonaismaakuntakaavaa nopeammin.
- Kaupan ohjaus päivittyy vain määräysten osalta (kaupan laatu, enimmäismitoitus, merkitykseltään seudullinen alaraja), mikä ratkaisee osan ajantasaisuuteen liittyvistä haasteista.
- Selvitystarve kunnissa vähenee hieman, mutta ei poistu kokonaan.
- Ratkaisematta jäävät todennäköisesti aluerakenteeseen ja merkintöihin kohdistuvat muutospaineet. Hyväksyttävyyttä voi heikentyä tämän takia useassa kunnassa. Mikäli aluerakenteelliset tekijät otetaan mukaan, selvitystarve laajenee ja aikajänne pitenee. Tämä tuottaisi kuitenkin kokonaisvaltaisemman päivityksen kaupan ohjaukseen.
- Kaupan kehitys voi kunnissa paikoin hidastua, mikä voi heikentää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä (vaihtoehdoista kaikkein vähiten).
- Verrattuna kokonaismaakuntakaavaan voidaan saada aikaan mahdollisesti joiltakin osin väliaikainen ratkaisu, joka päivittyy kokonaismaakuntakaavassa.

Vaihemaakuntakaava kevennettynä

- Uusi kaupan ratkaisu saadaan voimaan kohtalaisen nopeasti.
- Kaupan ratkaisuun tulee päivitys vain keskustojen enimmäismitoituksen osalta sekä merkitykseltään seudullisen vähittäiskaupan suuryksikön alarajan osalta (alimmat alarajat 2000 ja 3000 k-m²).
- Selvitystarve kunnissa vähenee vähittäiskaupan suuryksikön 2000 k-m²:n osalta, muutoin selvityksille on tarvetta vastaavalla tavalla kuin kokonaismaakuntakaavan vaihtoehdossa.
- Tämä on symbolinen ja tekninen ratkaisu ajantasaisuuden haasteisiin. Tämä etenemispolku voi kuitenkin nopeasti edistää keskustelua liiton, kuntien ja ELY:n kesken sekä lisätä kuntien tietoisuutta koskien kaupan ohjauksen ymmärrettävyyttä ja tulkintaa.
- Kaupan kehitys voi kunnissa paikoin hidastua, mikä voi heikentää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä (lähes samassa mittakaavassa kuin kokonaismaakuntakaavan vaihtoehdossa).
- Merkittävin ajantasaisuuden päivitys venyy kokonaismaakuntakaavan aikajänteeseen.

7. Yhteenveto ja johtopäätökset

Johtopäätökset ajantasaisuudesta

Saavutettavuus ja laatu

- Uudessa maankäyttö- ja rakennuslaissa vähittäiskaupan suuryksiköiden osoittamisen kriteerinä oleva palvelujen saavutettavuus laadun sijaan ei vaikuta akuutisti maakuntakaavan kaupan ohjauksen ajantasaisuuteen. Laatuja saa edelleen käyttää keskustan ulkopuolisten alueiden kaavamääräyksissä vaikutusten arvioinnin näkökulmasta.
- Saavutettavuus on ollut taustalla Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 laadinnassa, vaikkei vähittäiskaupan suuryksiköitä olekaan perusteltu palvelujen saavutettavuudella. Pirkanmaan maakuntakaavan 2040 tavoitteena on ohjata vähittäiskauppa ensisijaisesti keskustoihin, missä palvelut ovat helposti saavutettavissa. Keskustoja kehitetään saavutettavina palvelukeskustoina, joihin päivittäis- ja erikoistavarakauppaa ohjataan. Lisäksi on otettu huomioon toimivan aluerakenteen tavoitteet: yhdyskuntarakennetta kehitetään siten, että palvelut ja työpaikat ovat hyvin eri väestöryhmien saavutettavissa ja mahdollisuuksien mukaan asuinalueiden läheisyydessä siten, että henkilöautoliikenteen tarve on mahdollisimman vähäinen. Nämä tulee edelleen, myös uuden MRL:n mukaan ottaa huomioon.

Keskustojen enimmäismitoitus

- MRL ei enää edellytä vähittäiskaupan suuryksiköiden mitoittamista maakuntakaavan keskustatoimintojen alueilla. Näiltä osin Pirkanmaan maakuntakaava 2040 on vanhentunut.
- Kun tavoitteena on painottaa keskustoja kaupan keskuksina ja sijoittaa vähittäiskaupan suuryksiköt keskustaan, ei niille ole tarve osoittaa enimmäismitoitusta.

Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan nosto

- Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan nosto vaikuttaa merkitykseltään seudulliseen alarajaan sekä keskustojen enimmäismitoitukseen. Kaupan ratkaisu onkin näiltä osin vanhentunut. Kunnat voivat kuitenkin selvitysten perusteella edetä kuntakaavoituksessa uuden vähittäiskaupan alarajan mukaisesti.

Kaupan kehitys ja toimintaympäristö

- Kaupan konseptit kehittyvät ja kaupan kehitys painottuu joissakin kunnissa keskustan ulkopuolisille kaupan alueille. Tämä voi näyttäytyä maakuntakaavan kaupan ratkaisun ajantasaisuuden heikentymisenä. Maakuntakaavan kaupan ohjauksen peruste keskustojen elinvoiman edistämisestä on kuitenkin edelleen validi.
- Väestönkehitys on Tampereella ollut ennakoitua nopeampaa ja kehityksen arvioidaan jatkuvan, mikä vaikuttaa maakuntakaavan kaupan ohjauksen ajantasaisuuteen ja luo selvityspaineita kaupan mitoituksen tarkistamiselle. Aikaisemmin ennakoitua suuremman väestönkehityksen myötä Tampereella olisi tarve selvittää, onko kaupan alueiden enimmäismitoitus riittävä uusille kaupan trendeille ja kaupan kasvulle.
- Raitiotien laajeneminen seudulla sekä kuntien maankäytön suunnitelmat mm. kaupan alueiden muuttamisesta nykyistä keskustamaisemmaksi voivat vaikuttaa maakuntakaavan aluerakenteeseen, mutta tämä ei ole akuutti ongelma kaupan ohjauksen näkökulmasta.

Yhteenveto ajantasaisuuden arvioinnin vaikutuksista

- **Palveluiden saavutettavuuden painotus laadun sijaan** ei vaikuta merkittävästi maakuntakaavan kaupan ohjaukseen, koska edelleen on voimassa kaupan säännös, jonka mukaan suunnitellulla maankäytöllä ei saa olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia keskusta-alueiden kaupallisiin palveluihin ja niiden kehittämiseen.
- Uuteen maakuntakaavaan osoitettavat vähittäiskaupan suuryksiköt tulee perustella saavutettavuudella. Tämä koskee myös nykyisiä merkintöjä, jos ne jäävät voimaan. Palveluverkkoselvityksessä tulee tarkastella palvelujen saavutettavuutta laajasti, ei vain vähittäiskaupan suuryksiköiden kautta. Lisäksi tulee arvioida kaupan ratkaisun vaikutuksia palvelujen saavutettavuuteen.
- Jatkossa kannattaa pohtia ja arvioida, onko maakuntakaavaan mahdollista osoittaa keskustan ulkopuolisia vähittäiskaupan suuryksiköitä niin, ettei laatu käytetä, mutta että muutoin määräysten kautta päästään tavoitteisiin.
- **Keskustojen enimmäismitoituksesta** ei pääsääntöisesti ole kunnissa ollut haittaa keskustan kehittämiseksi. Haasteet on ratkottu kaupallisissa selvityksissä. Tampereella kuitenkin keskustojen enimmäismitoitus saattaa hidastaa alakeskusten kehittämistä, vaikkakin selvityksin voidaan myös edetä.
- **Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan nosto** vaikuttaa kunnissa kasvaneeseen selvitystarpeeseen koskien vähittäiskaupan suuryksiköiden kaavoittamista niin keskustoissa kuin kaupan alueilla. Selvitystarvetta on edelleen 2000–4000 kerrosneliömetrin liikerakentamisessa johtuen maakuntakaavan palveluverkkoselvityksen vanhentuneista lähtökohdista. Selvitysten myötä kuntakaavoissa voidaan edetä, mutta selvitykset edellyttävät kunnilta resursseja ja kaavoitus hidastuu.
- **Ala- ja paikalliskeskusten kehitys** voi hidastua. Vaikutus kohdistuu lyhyellä aikavälillä Tampereen Lielahteen ja Kalevaan. Pidemmällä aikavälillä raitiotien laajeneminen voi vaikuttaa myös muualla Tampereen kaupunkiseudulla alakeskusten kehittämiseen.
- **Keskustan ulkopuolisten vähittäiskaupan suuryksiköiden kehitys** ei täysin mahdollistu kuntien ja kaupan toivomalla tavalla, mikä voi heikentää elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä. Pirkkalassa ja Lempäälässä myös muu aluerakenteellinen kehitys voi hieman hidastua. Lähtökohtana maakuntakaavan kaupan ratkaisussa on kuitenkin MRL:n kaupan ohjaamisen tavoitteet ja keskustojen elinvoiman tukeminen, joten kaupan ohjauksen päivitys ei välttämättä tuo kuntien ja kaupan toivomaa ratkaisua tähän.

Johtopäätökset etenemispoluista

Yhteenveto etenemispolkujen arvioinnista

- Kokonaismaakuntakaavassa kaupan ratkaisu kytkeytyy maakunnan uuteen kokonaisrakenteeseen, mikä on luontevaa, koska kauppa ei ole muusta aluerakenteesta ja keskusverkosta irrallinen toimija.
- Vaihemaakuntakaavassa kaupan ratkaisu pohjautuu ainakin pääosin nykyiseen aluerakenteeseen, jolloin kaupan ratkaisua voidaan joutua päivittämään jälleen kokonaismaakuntakaavassa.
- Kokonaismaakuntakaavan aikajänne on pitkä ja kaupan ohjauksen ajantasaisuus heikentyy jatkuvasti. Vaihemaakuntakaava saadaan aikaan nopeammin ja kevennetty vaihemaakuntakaava kohtalaisen nopeasti.
- Vaihemaakuntakaavassa saadaan ratkaistua suurimmat haasteet, mutta osa, mm. kaupan alueiden muuttaminen keskusta-alueiksi jäänee ratkaistavaksi kokonaismaakuntakaavassa.
- Kevennetty vaihemaakuntakaava tuo vain pienen päivityksen kaupan ohjaukseen. Tämä on hyvä keskustoja suosiva ratkaisu. Vähittäiskaupan suuryksikön alarajan päivittäminen myös todennäköisesti parantaa kaupan ohjauksen ymmärrettävyyttä, selkeyttää tulkintaa sekä vähentää ainakin joiltakin osin selvitystarvetta kunnissa. Tämä etenemispolku antaa kunnille enemmän ohjausvaltaa sekä myös vastuuta merkitykseltään paikallisen kaupan kaavoitukselle.
- Kevennetyssä vaihekaavassa suurta osaa kaupan ohjauksen päivityksestä joudutaan odottamaan kokonaismaakuntakaavaan.

Etenemispolkujen vaikutusten kohdentuminen

- Merkittävimmät vaikutukset koskevat Tamperetta. Kokonaismaakuntakaavassa saatava kaupan ratkaisu menee liian kauas, mikä voi hidastaa alakeskusten kehittämistä. Raitiotien myötä tapahtuva aluerakenteellinen kehitys, sisältäen kaupan kehityksen, on nopeaa Lielahdessa ja Hiedanrannassa sekä Kalevassa. Tällä aikavälillä myös Linnainmaan linjauksen ympäristö kehittynee nopeasti. Vaihemaakuntakaavassa saataisiin laaja päivitetty ratkaisu mm. kaupan mitoituksiin. Kevennettykin vaihemaakuntakaava toisi osittaisen ratkaisun helpottamaan sekä keskusta-alueiden tilannetta että maakuntakaavan kaupan ohjauksen tulkinnan ymmärtämistä.
- Lempäälässä sekä Pirkkalassa ja muualla seuturaitiotien laajenemisalueella saadaan ratkaisu aluerakenteellisiin kysymyksiin todennäköisesti vasta kokonaismaakuntakaavassa. Tämä hidastaa kaupan kehitystä kunnissa, mutta ei todennäköisesti vaikuta yhtä paljon muuhun aluerakenteelliseen kehitykseen (asukkaat, työpaikat, kaupunkirakenne).
- Keskustan ulkopuolisilla kaupan alueilla kaupan investoinnit todennäköisesti hidastuvat kaupan ja joidenkin kuntien toivomasta kehityksestä. Vaihemaakuntakaavassa asiaa voidaan selvittää ja arvioida, mutta päivitys ei välttämättä johda nykyistä väljempään tai joustavampaan ratkaisuun.

Johtopäätökset jatsoon

Tiedottaminen ja ohjeistuksen lisääminen

Kaupan ohjauksen ymmärrettävyyden lisäys kunnissa voi helpottaa kuntakaavoitusta ja siirtää lyhyellä aikavälillä maakuntakaavan kaupan ohjauksen päivittämistarvetta hieman kauemmaksi. Ymmärryksen lisääminen edellyttää tiedottamista, ohjeistusta ja koulutusta.

- Avataan maakuntakaavan ratkaisua ja sen taustalla olleita tavoitteita, mm. keskustojen painotusta.
- Avataan kaupan ohjaukseen liittyviä termejä.
- Avataan maakuntakaavan enimmäismitoituksen tulkinnanvaraisuutta:

Laskentatavan epävarmuustekijöistä ja kuntien erilaista lähtökohdista johtuen maakuntakaavassa esitettävän enimmäismitoituksen on tulkittava ohjaavan yksityiskohtaisempaa suunnittelua yleispiirteisesti uusia vähittäiskaupan suuryksiköitä alueille osoitettaessa.

- Avataan maakuntakaavan merkitykseltään seudullisen alarajan tulkinnanvaraisuutta osalta:

Alaraja on luonteeltaan suuntaa antava, koska se voi vaihdella esimerkiksi yksittäisen suuryksikön toimialasta tai sijainnista johtuen. Yksityiskohtaisessa suunnittelussa tulee vaikutusten arviointien avulla tarkastella, onko kyseessä seudullisesti merkittävä vähittäiskaupan suuryksikkö.

- Painotetaan kaupan selvitysten ja vaikutusten arvioinnin merkitystä kauppaa koskevassa kaavoituksessa.



Ajatuksia jatsoon

- Mikään arvioitu etenemispolku ei ole yksiselitteisesti paras vaihtoehto. Liitossa joudutaankin punnitsemaan, painotetaanko nopeita, mutta kevyitä ratkaisuja vai odotetaanko pidemmälle, jolloin saadaan aikaan kokonaisvaltaisempi ratkaisu.
- Mikään arvioitu etenemispolku ei välttämättä tule muuttamaan kaupan ratkaisua täysin kuntien ja kaupan toivomalla tavalla, jos toiveille ei löydy maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämiä sekä maakunnan tavoitteiden mukaisia perusteita.
- Tässä esiselvityksessä ei laadittua laskelmia tai tehty arviota siitä, miten kaupan ohjaus voi päivityksessä todellisuudessa muuttua. Näin ollen jatkossa edellytetään palveluverkkoselvitystä, jossa pureudutaan tarkemmin kaupan ohjauksen päivitykseen.
- Jatkossa kaupan kaavoituksessa tullaan edelleen tarvitsemaan myös kuntatasoisia selvityksiä. Maakuntakaavoituksen yhteydessä laadittavat selvitykset ovat maakuntatasoisia, eivätkä ne kaikilta tule olemaan riittäviä kuntatasoiseen arviointiin.
- Maakuntakaavoituksen taustalla on maankäyttö- ja rakennuslaki. Sen päivittämiseen on nähty valtakunnan tasolla tarvetta ja lakia ollaankin todennäköisesti jollakin aikavälillä uusimassa. Tämä vaikuttaa myös maakuntakaavan kaupan ohjaukseen. Jos lakiuudistus etenisi ennen kokonaismaakuntakaavaa, voidaan kaupan ohjausta joutua tarkastelemaan maakuntakaavassa täysin uudelta pohjalta. Jos lakiuudistus tulee voimaan kokonaismaakuntakaavan laadinnan jälkeen, voi maakuntakaava vanhentua kaupan ohjauksen osalta nopeastikin.