

HE 206/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maankäyttö- ja rakennuslakia. Tavoitteena on siirtää kaavoitusmittausten valvonta Maanmittauslaitokselta kokonaan kunnille.

Lakiin lisättäisiin voimassa olevaa sääntelyä vastaavat säännökset asemakaavan ja tonttijaon pohjakartasta sekä näiden pohja-

karttojen ajantasaisuudesta. Esityksen tarkoituksena on myös saattaa tämä sääntely vastaamaan perustuslain säädöstasoa koskevia vaatimuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kaavoitusmittaus ja asemakaavan pohjakartta

Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ei säädetä kaavoitusmittauksista. Lain 55 §:n mukaan asemakaava esitetään kartalla, jossa osoitetaan mm. asemakaava-alueen rajat. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999) 24 §:n mukaan asemakaava esitetään pohjakartalla mittakaavassa 1:2000 taikka, jos kaavan tarkoitus ja sisältö sitä edellyttää, suuremmassa mittakaavassa. Ranta-asemakaava voidaan esittää pienemmässä mittakaavassa kuin 1:2000, jos kaavan esitystavalta asetetut vaatimukset täyttyvät.

Kaavoitusmittausta koskeva sääntely perustuu 1 päivänä tammikuuta 2000 voimaan tulleen maankäyttö- ja rakennuslain 206 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksena annettuun kaavoitusmittausasetukseen (1284/1999). Kaavoitusmittausasetusta sovelletaan kaavoitusmittaukseen sekä asemakaavan ja tonttijakoon pohjakarttaan. Sääntely liittyy pohjakartan laatimiseen sekä siihen, millaiseen mittaukseen kyseisen kartan tulee perustua ja millaista menettelyä pohjakartan hyväksymisessä noudatetaan. Asetuksessa säädetään kunnalle ja maanomistajalle velvollisuuksia liittyen pohjakartan säilyttämiseen. Asetuksen mukaan asemakaavaa tai tonttijakoa ei saa hyväksyä, jos pohjakartta on vanhentunut. Asetus sisältää myös kelpoisuussääntelyä. Kaavoitusmittausasetuksen täytäntöönpanon valvonta kuuluu ympäristöministeriölle.

Kaavoitusmittausten valvonta kuuluu kaavoitusmittausasetuksen 7 §:n 1 momentin nojalla Maanmittauslaitokselle. Pykälän 2 momentin mukaan jos kunnan käytössä on teknillisen korkeakoulun maanmittausosastolla tehtävään soveltuvaan diplomi-insinöörin tutkinnon suorittaneen, kaavoitusmittauksiin

käytännössä perehtyneen viranhaltijan palvelu, valvoo tällainen viranhaltija kuitenkin kunnassa suoritettavaa kaavoitusmittausta. Pykälän 3 momentin mukaan Maanmittauslaitos voi kunnan hakemuksesta siirtää määräämässään laajuudessa valvontatehtäviään ammattikorkeakoulussa tai teknillisessä oppilaitoksessa tehtävään soveltuvaan insinööriin tai teknikon tutkinnon suorittaneelle ja kaavoitusmittauksiin käytännössä perehtyneelle kunnan palveluksessa olevalle viranhaltijalle.

Nykyisin noin kaksi kolmasosaa kunnista vastaa itse kaavan pohjakarttojen valvonnasta. Väestöltään suurimmilla kunnilla on kaavoitusmittausasetuksen 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu viranhaltija ja yhä useampi keskisuuri tai tätä pienempi kunta on hoitanut valvonnan 7 §:n 3 momentin mukaisesti. Arviolta noin kolmasosassa kunnista Maanmittauslaitos valvoo kaavoitusmittauksia. Nämä kunnat kuuluvat yleensä pienimpiin kuntiin.

Maanmittauslaitos on vuosina 2010 - 2012 tarkastanut ja hyväksynyt vuosittain keskimäärin 26 alueen asemakaavan pohjakartat ja 45 alueen ranta-asemakaavan pohjakartat. Näiden kartoitusalueiden koot ovat olleet keskimäärin asemakaavojen osalta 360 hehtaaria ja ranta-asemakaavojen osalta 50 hehtaaria.

Kaavoitusmittausohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 206 §:n 3 momentin mukaan Maanmittauslaitos voi antaa kaavoitusmittauksen teknistä suorittamista koskevia määräyksiä. Tähän perustuen on annettu kaavoitusmittausohjeet 2003 (Maanmittauslaitoksen julkaisu nro 94). Näitä mittausohjeita täydentää karttakohteiden mallinnusta ja esitystapaa koskeva karttakohtemalli, joka on esitetty Maanmittauslaitoksen julkaisussa nro 85 (Kaavan pohjakartta 1997).

2 Ehdotetut muutokset

Ehdotuksen mukaan kaavoitusmittausten valvonta siirrettäisiin kokonaan kuntien tehtäväksi. Paikkatietotekniikan ja muu kartan laadinnan tekninen kehitys ovat johtaneet siihen, että valtionhallinnon suorittama valvonta ei enää ole tarkoituksenmukaista.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset myös koskien asema-kaavan ja tonttijaon pohjakarttaa ja pohjakartan ajantasaisuutta, kaavoitusmittauksen valvojan kelpoisuussääntelyä sekä maanomistajan velvoitetta toimittaa ranta-asemakaavan laadinnassa syntynyt pohjakartta kunnan käyttöön. Sääntely vastaa sisällöllisesti voimassa olevaa kaavoitusmittausasetusta. Ehdotukseen sisältyvä ainoa asiallinen muutos olisi kaavoitusmittausten valvonnan siirtäminen Maanmittauslaitokselta kunnille. Käytännössä tästä aiheutuisi muutos vain niille kunnille, joiden kaavoitusmittaukset Maanmittauslaitos on valvonut.

Jatkossakin tarvitaan yhtenäisyyttä kaavan pohjakartoille. Niiden yhtenäisyys varmistettaisiin julkisen hallinnon suosituksina (JHS). Tällöin nykyisten ohjeiden oppikirjamaisuudesta ja yksityiskohtaisesta tekniikoiden kuvauksesta luovuttaisiin. Mitattaville ja kuvattaville kohteille määritettäisiin vain tarkkuusvaatimukset, käytettävät menetelmät olisivat kaavoitusmittauksen tekijän valittavissa. Alalta on myös julkaistu monia standardeja ja esimerkiksi ilmakuvauksista ja digitaalistoista on julkaistu yleispäteviä suosituksia. Nämä standardit ja suositukset voisivat siten täydentää perusohjeita ja niihin voisi olla suositusluonteisia viittauksia. Kun lopputulosten laatu ja tarkkuus on määritelty, ajastaan jälkeen jääneet yksityiskohtaiset tekniset ohjeet eivät olisi kehityksen hidasteena tai esteenä. Uudet menettelyt olisi mahdollista ottaa käyttöön heti, sikäli kuin niillä saavutetaan vaadittu tarkkuus ja laatu.

Maankäyttö- ja rakennuslain 206 §:n 3 momentin mukaan Maanmittauslaitos voi antaa kaavoitusmittauksen teknistä suorittamista koskevia määräyksiä. Kartan laadinnan tekninen kehitys on johtanut siihen, että määräysten antaminen ei ole enää tarkoituksenmukaista. Pykälän 3 momentti on kumottu tarpeettomana Maanmittauslaitosta koskevan

lainsäädännön uudistamisen yhteydessä (HE 68/2013 vp). Laki Maanmittauslaitoksesta sekä siihen liittyvät muutokset muihin lakeihin tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

Hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa kaavoitusmittausta koskeva aineellinen sääntely vastaamaan perustuslain vaatimuksia siirtämällä kaavoitusmittausta koskeva sääntely lain tasolle. Samalla tarkistettaisiin nykyisten kaavoitusmittausta ohjaavien säännösten säädöshierarkkinen taso ja erotettaisiin velvoittava sääntely ei-velvoittavista ohjeista.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi siirtymäsäännös, jonka mukaan ennen tämän lain voimaan tuloa vireille tulleet tarkastettavana olevat kaavoitusmittaukset käsiteltäisiin lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Siirtymäsäännös helpottaisi niitä kuntia, jotka ovat hankkineet palvelun Maanmittauslaitokselta, antaen niille enemmän aikaa neuvotella palvelun hankkimisesta toiselta kunnalta tai palkata kelpoisuusvaatimukset täyttävä viranhaltija kunnan palvelukseen.

Lainmuutoksen voimaantulon jälkeen kaavoitusmittausasetus ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana erillisellä asetuksella.

3 Esityksen vaikutukset

Esityksellä saatetaan kaavoitusmittausta koskeva sääntely perustuslain mukaiseksi, kun lakiin lisätään perussäännökset asema-kaavan ja tonttijaon pohjakartasta. Lain 206 §:n 3 momentin yleinen valtuussäännös ei ole ollut riittävä eikä tarkkarajainen kaavoitusmittausta koskevan sääntelyn osalta. Ehdotuilla muutoksilla sääntely selkeytyy ja myös säännösten määrä vähenee.

Esityksellä ei ole arvioitu olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Maanmittauslaitokselle on syntynyt kaavoitusmittausten valvonnasta menoja saman verran kuin niistä on peritty maksuja. Maanmittauslaitos on perinyt maksuja kaavoitusmittausten valvonnasta 49 900 euroa vuonna 2010, 37 200 euroa vuonna 2011 ja 41 200 euroa vuonna 2012.

Enemmistö kunnista on hoitanut kaavoitusmittausten valvonnan itse. Näille kunnille esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia.

Kaavoitusmittausten valvonnan siirtäminen Maanmittauslaitokselta kunnalle ei arvioida aiheuttavan lisäkustannuksia niillekään kunnille, joiden palveluksessa ei ole kelpoisuusvaatimukset täyttävää viranhaltijaa, koska tähänkin asti nämä kunnat ovat hankkineet palvelun maksua vastaan. Ehdotetun uudistuksen jälkeen tällainen kunta hankkisi palvelun toiselta kunnalta.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu ympäristöministeriössä yhdessä Maanmittauslaitoksen kanssa.

Esityksestä pyydettiin lausunnot oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, Maanmittauslaitokselta, Suomen Kuntaliitto ry:ltä, Eurajoen kunnalta, Hattulan kunnalta, Kinnulan kunnalta, Kustavin kunnalta, Leppävirran kunnalta, Pyhtään kunnalta, Rautjärven kunnalta ja Sallan kunnalta.

Esityksestä saatiin seitsemän lausuntoa. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, maa-

ja metsätalousministeriö, Maanmittauslaitos, Suomen Kuntaliitto ry sekä Eurajoen, Leppävirran ja Pyhtään kunnat.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että esitykseen tulee lisätä perussäännökset kaavoitusmittauksesta ja pohjakartalle asetetuista vaatimuksista. Lausunnoissa pidettiin hyvänä kaavoitusmittausta ja pohjakarttaa koskevan sääntelyn selkeyttämistä sekä valvonnan siirtämistä kunnille, kunhan riittävässä siirtymäajalla varmistetaan se, että kunnilla on edellytykset suoriutua velvoitteesta. Yksi lausunnon antaneista kunnista vastusti esitystä siltä osin, kun sillä siirretään lisää tehtäviä kunnalle. Toisaalta yksi kunta totesi lausunnossaan, että muutos ei vaikuta merkittävästi kaavoitusmittauksen toimintaan ja että valvonta on mahdollista hoitaa omana työnä tai ostopalveluna. Lausunnoista on tehty yhteenveto.

Lausuntokierroksen jälkeen esitystä on muutettu siten, että asemakaavan pohjakarttaa koskeva sääntely olisi kokonaisuudessaan laissa eikä asetuksenantovaltuutta näin ollen tarvittaisi.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

54 a §. *Asemakaavan pohjakartta.* Lakiehdotuksella siirrettäisiin asemakaavan pohjakartan sääntely kaavoitusmittausasetuksesta lain tasolle. Asemakaavan tulisi perustua maastoa kuvaavaan pohjakarttaan. Pohjakartan tulisi olla yksityiskohtaisuudeltaan ja tarkkuudeltaan riittävä. Yksityiskohtaisuutta ja tarkkuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon asemakaavan tavoite ja tarkkuustaso. Kaavoitusta ja kaavan toteutusta varten tarpeelliset kohteet ja maaston korkeussuhteet olisi mitattava kohteen ja valmistettavan kartan mittakaavan kannalta tarkoituksenmukaisella tarkkuudella. Kohteet ja maasto olisi esitettävä noudattaen yleisiä kartan kuvauseriaatteita. Kuvauseriaatteista ja käytettävistä menetelmistä annettaisiin yksityiskohtaisia ohjeita julkisen hallinnon suosituksilla.

Asemakaavaa tai sen muutosta ei saisi hyväksyä, jos pohjakartta ei olisi yksityiskohtaisuudeltaan tai tarkkuudeltaan riittävä, eikä silloin, jos pohjakartta olisi siinä määrin vanhentunut, ettei sitä enää voisi käyttää kaavoituksen perustana. Vanhentuneisuudella tarkoitettaisiin pohjakartan ajantasaisuutta. Pohjakartta katsottaisiin vanhentuneeksi, jos siitä puuttuu maankäytön suunnittelun kannalta tärkeitä yksityiskohtia, kuten esimerkiksi rajamerkkejä, kiinteistörajoja, rakennuksia, rakennelmia, teitä, rautateitä, kevyen liikenteen väyliä, suurjännitelinjoja tai maastossa tapahtuneita muutoksia ei olisi esitetty kartalla. Kaavoituksen perustana voisi kuitenkin käyttää vanhentunutta pohjakarttaa, jos kartoitusalueella on tapahtunut vain vähäisiä muutoksia, kuten esimerkiksi vähäisestä vedenkorkeuden muutoksesta johtuva rannan siirtyminen, luonnon muutokset maastokuvioissa tai vähäpätöisten purettujen rakennusten tai rakennelmien esiintyminen kartalla. Pohjakartan vanhentuneisuuden arviointiin vaikuttaisi paitsi kartan sisältö myös alueelle aiotun asemakaavan tarkoitus. Tiiviin rakentamisen mahdollistava kaava edellyttäisi aina mahdollisimman ajantasaista pohjakarttaa. Kar-

tassa esitettävän kiinteistöjaotuksen olisi aina oltava ajantasainen.

Vähäinen asemakaavamuutos voitaisiin hyväksyä pohjakartan vanhentuneisuudesta huolimatta, jollei muutos olennaisesti vaikuta alueen tai sen lähiympäristön kaavoitukseen. Asemakaavamuutoksen vähäisyyttä tulisi tässä yhteydessä tarkastella alueen pohjakartatilanteeseen aiheutuvien muutosten näkökulmasta. Vähäiseksi asemakaavan muutokseksi katsottaisiin esimerkiksi olemassa olevan rakennuksen rakennusoikeuden tai käyttötarkoituksen muutos.

54 b §. *Kaavoitusmittauksen valvoja.* Kaavoitusmittauksen valvonta siirrettäisiin kokonaan pois Maanmittauslaitokselta kunnan vastuulle. Kaavoitusmittausta valvoisi kunnan viranhaltija, jolla tulisi olla yliopistossa suoritettu maanmittauksen alan tehtävään soveltuva diplomi-insinöörin tutkinto tai ammattikorkeakoulussa tai teknillisessä oppilaitoksessa suoritettu maanmittauksen alan tehtävään soveltuva insinöörin tai teknikon tutkinto.

Mikäli kunnan palveluksessa ei olisi kelpoisuusvaatimukset täyttävää viranhaltijaa, kunta voisi sopia tehtävän hoidosta kuntalain (365/1995) 76 §:n mukaisesti toisen kunnan kanssa. Kuntalain 76 §:n mukaan kunnat voivat sopimuksen nojalla hoitaa tehtäviään yhdessä tai sopia, että tehtävä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi. Kunta voisi vastata kaavoitusmittauksen valvonnasta esimerkiksi sopimalla, että tehtävä annetaan virkavastuulla toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi.

54 c §. *Pohjakartan hyväksyminen.* Jos kartta täyttäisi asemakaavan pohjakartalle asetetut vaatimukset, kaavoitusmittauksen valvojan olisi hyväksyttävä kartta. Kartalle tehtäisiin merkintä hyväksymisestä

74 § *Maanomistajan oikeus ranta-asemakaavan laatimiseen.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyisi 4 momentiksi. Ehdotuksen mukaan maanomistajan huolehtiessa ranta-asemakaavan laatimisesta hänen

olisi toimitettava kaavan laadinnassa syntynyt pohjakartta kunnan säilytettäväksi ja käytettäväksi osana kunnan kartta-aineistoa. Vastaava säännös sisältyi aiemmin kaavoitusmittausasetukseen. Säännös on tarpeen selvyuden vuoksi. Maanomistaja ikään kuin ottaa tehtäväkseen kunnalle kuuluvan tehtävän, joten hänen tulee vastaavalla tavalla myös huolehtia kaavoitukseen liittyvien tarpeellisten asiakirjojen toimittamisesta kunnalle kunnan käyttöön. Kunta laatii ja ylläpitää maastoa kuvaavaa kartta-aineistoa, niin sanottua kantakarttaa, jota käytetään kaavoituksen tarpeen mukaan kaavan pohjakarttana. Kunnan kantakarttaa käytetään laajasti kunnan omassa sekä muiden organisaatioiden toiminnassa.

79 a §. *Tonttijaon pohjakartta.* Tonttijaon pohjakartasta ja sen vanhentuneisuudesta säädettäisiin vastaavasti kuten ehdotetussa 54 a §:ssä säädettäisiin asemakaavan pohjakartasta.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan samanaikaisesti Maanmittauslaitoksen organisatiouudistuksen kanssa eli vuoden 2014 alusta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

*Lakiehdotus***Laki****maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 74 §:ään uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi, sekä lakiin uusi 54 a - 54 c ja 79 a § seuraavasti:

54 a §

Asemakaavan pohjakartta

Asemakaavan tulee perustua maastoa kuvaavaan pohjakarttaan. Pohjakartan tulee olla yksityiskohtaisuudeltaan ja tarkkuudeltaan riittävä.

Asemakaavaa tai sen muutosta ei saa hyväksyä, jos pohjakartta ei ole yksityiskohtaisuudeltaan tai tarkkuudeltaan riittävä tai se on siinä määrin vanhentunut, ettei sitä enää voida käyttää kaavoituksen perustana.

Vähäinen asemakaavan muutos voidaan kuitenkin hyväksyä pohjakartan vanhentuneisuudesta huolimatta, jollei muutos olennaisesti vaikuta alueen tai sen lähiympäristön kaavoitukseen.

54 b §

Kaavoitusmittauksen valvoja

Kaavoitusmittausta valvoo kunnan viranhaltija. Kaavoitusmittauksen valvojan on oltava tehtävään soveltuvan maanmittauksen tutkinnon suorittanut diplomi-insinööri, insinööri tai tekniikko.

Kunta voi vastata valvonnasta yhteistoiminnassa toisen kunnan kanssa kuntalain 76 §:n (365/1995) mukaisesti.

54 c §

Pohjakartan hyväksyminen

Jos asemakaavan pohjakartta täyttää sille asetetut vaatimukset, kaavoitusmittauksen valvojan on hyväksyttävä kartta ja kartalle on tehtävä merkintä hyväksymisestä.

74 §

Maanomistajan oikeus ranta-asemakaavan laatimiseen

 Jos maanomistaja huolehtii ranta-asemakaavan laatimisesta, hänen on toimitettava kaavan laadinnan yhteydessä syntynyt pohjakartta kunnan säilytettäväksi ja käytettäväksi osana kunnan kartta-aineistoa.

79 a §

Tonttijaon pohjakartta

Tonttijaon pohjakarttaan sovelletaan, mitä asemakaavan pohjakartasta säädetään 54 a §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta jalle ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Kaavoitusmittaukseen, joka on toimitettu tarkastettavaksi kaavoitusmittauksen valvo-

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2013

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Työministeri *Lauri Ihalainen*