

## Lausunnonantajan lausunto

Lausuntoa antaessanne pyydämme huomioimaan, että tämä esitys ei koske luonnosta hallituksen esitykseksi rakentamislainsiksi.

### Yleiset huomiot

#### **Yleiset huomionne rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta laista.**

#### **Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetystä muutoksista.**

##### *Tausta*

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistusta on valmisteltu usean hallituskauden aikana ja alkuperäisenä tavoitteena on ollut lain kokonaisuudistus. Pitkällisen lakivalmistelun aikana valtion tasolla on pohdittu jopa kaavatasojen vähentämistä, mutta nyt valmisteilla olevan lain lähtökohtana on kuitenkin säilyttää maankäytön suunnittelujärjestelmän kannalta oleelliset kaavatasot ja -hierarkia, eli maakuntakaava, yleiskaava ja asemaakaava. Kaavajärjestelmän rakenne on nykyisellään toimiva, joten niiltä osin nykyisten kaavatasojen pitäminen pääperiaatteiltaan ennallaan on positiivinen asia. Viimeisin Ympäristöministeriöltä saatu tieto on, että maankäyttö- ja rakennuslain sisältö jakautuisi kahdeksi eri lakikokonaisuudeksi: rakentamislainsiksi ja alueidenkäyttölaiksi. Lisäksi alueidenkäytön digitaalisuuden lakeja valmistellaan kuitenkin edelleen maankäyttö- ja rakennuslain muutoksena sekä osana uutta lakia rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, joista Ympäristöministeriö nyt pyytää lausuntoja.

Tietojärjestelmää koskevan lakiuudistuksen tavoitteena on kaavoituksen osalta saada valtakunnallisesti yhtenäinen kaavatietomalli. Samaan aikaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmän ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisen kanssa ministeriö on valmistelemassa kansallista kaavamääräyskokoelmaa, joka toteuttaisi tietomallipohjaista kaavoitusta.

##### *Huomiot*

Tavoite älykkästä tietomallipohjaisesta maankäytön suunnittelusta ja tiedon jakamisesta on hyvä ja kannatettava, mutta tämänhetkinen esitysluonnos vastaa kysymyksenasetteluun epämielikkäällä tavalla.

Nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki on eheä kokonaisuus kattaen rakentamisen ja alueiden käytön säännöstelyn. Alun perin ajatuksena on ollut tehdä maankäyttöä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Nyt näyttää kuitenkin siltä, että maankäytön sääntelyä koskevat pykälät hajautetaan useaan eri lakiin. Edessä voi pahimmillaan olla tilanne, jossa kaavoituksen työvälineenä eli (suunnittelu)tietojärjestelmää koskevat säädökset johtavat epäloogisiin tilanteisiin ja ristiriitaan varsinaisen maankäyttöä koskevan lainsäädännön ja sen tavoitteiden kanssa. Työvälineestä ei tulisi laatia liian yksityiskohtaista lainsäädäntöä, etenkin nopeasti kehittyvistä digitaalisista

suunnittelutyökaluista ja -järjestelmistä. Tekniikka kehittyä huimaa vauhtia ja lainsäädännön tulee pystyä mahdollistamaan uudet tekniset innovaatiot. Pelättävissä on, että lainsäädännöllä lukkiudutaan vanhanaikaisiin ja kustannuksiltaan ylihintaisiin sekä kankeisiin järjestelmiin.

MRL-uudistuksen tämänhetkisen tiedon mukaan kaavatasot (maakuntakaava, yleiskaava ja asemakaava) on tarkoitus säilyttää ennallaan. Kuitenkin tietomallipohjaiseen kaavoitukseen tähtäävät pykälät yleis- ja asemakaavojen esitystavasta johtavat käytännössä siihen, että esityksen mukaisen lain tullessa voimaan, muodostaisi se nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain tuntemista kaavamuuodoista esitystavaltaan/rakenteeltaan ja osin myös sisällöltään poikkeavan kaavamuodon.

Lakiluonnoksessa esitetty järjestelmä ei ilmeisesti mahdollista voimassa olevien kuntakaavojen sisällyttämistä osaksi kansallista tietomallia. Kuntakaavojen uudistumistahti on melko hidas, sillä kaavoja laaditaan vain tarpeeseen. Kaavamuutosten tekeminen vain tietomalli-integraation vuoksi ei ole missään nimessä tarkoituksenmukaista, eikä siihen käytännössä ole resurssjakaan. Kunnissa voi olla voimassa hyvinkin vanhoja kaavoja, joita ei ole ollut tarve muuttaa, jos ne on todettu palvelevan nykyistä maankäytön tarvetta, eli ne on todettu ajantasaisiksi. Konkreettisen vertailun vuoksi Kouvolassa asemakaavoista noin kaksi kolmasosaa on tullut voimaan ennen nykyistä ja maankäyttö- ja rakennuslakia ja vastaavasti noin kolmasosa nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain aikana.

Jos vanhojen lakien aikaan hyväksytyt kaavoja ei voisi sisällyttää tietomalliin, johtaisi se väistämättä siihen, että valtakunnallisesti ylläpidettävä tietomalli olisi äärimmäisen puutteellinen, eikä se vastaisi siten tarkoitustaan. Suurimmassa osassa kuntia on jo olemassa omat kaavatietojärjestelmänsä, joita joudutaan ylläpitämään myös tulevaisuudessa seurannan, suunnittelun ja analysoinnin työvälineenä. Kuntien kaavatietojärjestelmät ja alkuperäiset kaava-asiakirjat yhdessä muodostavat ajantasaisen kaavarekisterin. Kaavojen seuranta tai analyysiä tulisi jatkossa siis tehdä kahdessa järjestelmässä, mikä ei ole tarkoituksenmukaista, sillä se lisää työmäärä sekä kunnissa että valtion tasolla. Lisäksi se aiheuttaisi hämmennystä yksityisten toimijoiden, kuten esimerkiksi sopivia rakennuspaikkoja kartoittavien yritysten keskuudessa.

Mikäli valtakunnallinen kaavatasot käsittävä tietomalli otetaan käyttöön, olisi se viisainta toteuttaa kattavana "ajantasakaavatietokantana" sisältäen myös kaikki nykyiset voimassa olevat kaavat edes viitedatana. Kaikki uusi kaava-aineisto tuotettaisiin luonnollisesti uuden lain säädösten mukaisesti, mutta yhdessä uusi ja vanha muodostaisivat kattavan aineiston.

Alueidenkäytön suunnittelun vastuu on kunnilla ja maakuntatasolla maakuntien liitoilla. Suunnittelujärjestelmät ovat maankäytön suunnittelijoiden työkaluja, joiden ensisijainen tehtävä on tuottaa kunnan tai maakunnan tavoitteen ja strategian mukainen maankäytön suunnitelma, eli kaava. Tuotetun suunnitelmatiedon jakamiselle on mahdollista kehittää lukuisia toimivia ja sujuvia jakelutapoja, mutta se tulee järjestää niin, ettei se vaikeuta tai ole ristiriidassa ensisijaisen tavoitteen kanssa, kuten nyt käsillä oleva esitysluonnos uhkaa tehdä. Vaikuttaa siltä, että alueidenkäyttöä koskevaa lakiuudistusta on lähdetty tekemään teknisen toteutuksen näkökulma edellä, jolloin on unohdettu käytännön suunnittelu- ja kuntatyö. RYHTI-hankkeessa on ollut lukuisia eri työpajoja ja tapaamisia, mutta niissäkin on enimmäkseen keskusteltu teknisestä toteutuksesta. Kuitenkin vasta nyt esitysluonnoksen myötä on mahdollisuus hahmottaa uudistuksen kokonaisuus ja ottaa kantaa esitettyihin muutoksiin kokonaisuuden kannalta.

## **Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.**

Kouvolan kaupunki toteaa, että lakiluonnoksen asettaminen nähtävillä ja lausuttavaksi kuntasektorin ja sen päätöksentekuelimien yleiseksi loma-ajaksi ei ole hyvän hallintotavan mukaista, kyseessä on kuitenkin kuntien toimintaan merkittävästi vaikuttava laki. Kouvolan kaupunki pitää erikoisena, että Ympäristöministeriö on lähettänyt lausuntopyyntönsä vain 17 kunnalle, vaikka lakiluonnos koskee kaikkia kuntia.

Kouvolan kaupungin näkemyksen mukaan lakiluonnoksen tavoitteiksi ilmoitetut digitalisaation edistäminen sekä yhteentoimivuus ovat sinänsä kannatettavia tavoitteita myös kunnan näkökulmasta. Yhteentoimivuuden toteuttamista varten tarvitaan rahoitusta kuntiin, koska sen toteuttaminen edellyttää muutoksia kuntien nykyisiin tietojärjestelmiin, tietoaaineistoihin ja rajapintoihin, mikä aiheuttaa merkittäviä kehityskustannuksia ja kasvavia vuosittaisia ylläpitokustannuksia. Lakiluonnos ei kuitenkaan sisällä tarkkaa arviota valtakunnallisen yhteentoimivuuden toteutuksen kustannuksista. Valtion tulisi korvata kunnille lainmuutoksesta aiheutuvat kustannukset eikä kunnille saisi aiheutua lisäkustannuksia.

Lakiluonnoksen mukaan kunnilla säilyisivät kaikki tiedontuottamisen ja tietojärjestelmien ja rajapintojen ylläpidon vastuut sekä niihin liittyvät kustannukset. Suomen ympäristökeskukselle lakiluonnos antaa puolestaan oikeuden hallinnoida ja jakaa kuntien kustannuksella tuotettua tietoa. Tämä kaventaa kuntien mahdollisuuksia omien tietopalveluiden tuottamiseen. Osa tietopalveluista on maksullisia, ja näillä tuloilla on pystytty kattamaan osa tiedon tuottamisen kustannuksista. Lakiluonnos heikentää tätä mahdollisuutta. Tiedon jakamisesta muuhun kuin viranomaistehtävään tulisi sopia oikeudenmukaisin periaattein. Tällä lakiehdotuksella kavennetaan kuntien päätösvaltaa omasta taloudesta ja tehtäviensä järjestämisestä. Kunnilla tulee olla jatkossakin mahdollisuus tarjota maksullisia tietopalveluja, joilla voidaan kattaa osa tiedon tuotannon kustannuksista.

Lakiluonnoksella ollaan perustamassa rinnakkaista rekisteriä kunnissa oleville tietovarannoille ja se toisi kunnille ylimääräisen RYTJ:n rekisteripidon veloitteen. Lisäksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevan lakiluonnoksen 5 §:ssä kunnat veloitettaisiin tallentamaan alueiden käyttöä koskevat tiedot rakennetun ympäristön tietojärjestelmään. Sanamuotoa tulisi tarkastella uudelleen, kuntia ei tulisi velvoittaa tallentamaan vaan Syke tulisi velvoittaa noutamaan tieto kunnan rajapinnasta, jonka kunta on julkaissut tiedonhallintalain mukaisesti. Syke olisi siten vastuussa siitä, että tieto tallentuisi RYTJ:ään sellaisena kuin se kunnan rajapinnan kautta on saatavilla. Rekisterin ylläpitovelvollisuutta ei tulisi säätää kunnille. Nykyaikaa olisi kaksoisrekisterin sijaan perustaa kokoava tietopalvelu kuten esimerkiksi osoitejärjestelmän osalta ollaan suunnittelemassa. Kouvolan kaupunki ei näe merkittävää hyötyä lakiluonnoksen mukaisesta rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, uudistus aiheuttaisi lähinnä lisäkustannuksia, ylimääräistä työtä ja haittaa nykyisille toimintatavoille. Uudistus aiheuttaisi lisäksi epäselvyyttä vastuista tiedon oikeellisuuden ja ajantasaisuuden suhteen.

Kouvolan kaupunki katsoo, että RYTJ:ää ja siihen liittyvän lain valmistelua ei tule viedä esitetyltä pohjalta eteenpäin.

## [Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki](#)

**Ovatko ehdotetun lain 5 §:ssä mainitut alueidenkäytöstä tallennettavat tiedot mielestänne kattavat?**

Esitysluonnoksen 5 §:n osalta jää epäselväksi, mihin talletetaan muut mahdolliset kaavaan liittyvät rakentamista ohjaavat asiakirjat (esim. rakentamistapaohje) tai kaava-alueen arvoja koskevat asiakirjat, joista selviää sellaisia kaava-alueen ominaispiirteitä, joita kaavan toteuttamisessa tulee vaalia ja joihin voidaan viitata kaavamääräyksissä (esim. kulttuuri- tai luontoarvoja koskevat selvitykset tai inventoinnit).

**Huomionne ehdotetun lain 13 §:ssä mainituista julkisessa tietopalvelussa jaettavista tiedoista.**

**Huomionne ehdotetun lain 14 §:n perusteella muulle kuin viranomaiselle teknisen rajapinnan avulla luovutettavista tiedoista (luonnos valtioneuvoston asetuksesta).**

Kouvolan kaupunki pitää ongelmallisena, että Suomen ympäristökeskus päättää kenelle ja millä perusteilla kuntien omistamia ja tuottamia aineistoja jaetaan. Lakiluonnoksen mukainen työnjako, jossa kunnat huolehtisivat kustannuksellaan tietojen ylläpidosta, ja Syke huolehtisi tiedon hallinnasta ja jakelusta, on epäoikeudenmukainen.

## Muut huomiot

**Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.**

Esitysluonnoksessa on arvioitu, että tietomallipohjainen kaavoitus aiheuttaisi aluksi kunnissa lisätyötä ja uusien toimintatapojen opetteluja ja että hyödyt toteutuvat pitkällä aikavälillä. Uusiin toimintatapoihin sopeudutaan ja digitaalinen ja tietomallipohjainen suunnittelu on jo nyt arkipäivää käytännön suunnittelutyötä tekeville. Se ei kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että esitysluonnos käytännössä edellyttäisi kahden rinnakkaisen kaavoja koskevan tietopalvelun ylläpitämistä. Kaikkien kaavoituksen kanssa tekemisissä olevien tahojen tulisi vastaisuudessa hallita kahden täysin erilaisen (perinteinen malli ja valtion tietomalli) järjestelmän käyttö ja niiden oikeusvaikutukset. Edellä on tuotu esille, että kaavojen päivittäminen on varsin hidas. Valtion ylläpitämä kaavatietomalli ei siten käytännössä koskaan tule olemaan ajantasainen, vaan lopputuotteena on hyvin vaillinainen ja epätäydellinen tietomalli. Kaavatiedon käyttäjän tulisi vastaisuudessa etsiä tietoa kahdesta paikasta – valtion tietomallista sekä oletettavasti kuntien ylläpidettäväksi jäävistä aiempien lakien perusteella laadittujen kaavojen ylläpitopalveluista (kuntien karttapalvelut, rajapinnat yms.). Nyt esitetyn tietomallipohjaisen kaavoituksen hyödyt on vaikutusarvioinnissa arvioitu liian suuriksi.

Lopputulosta, eli valmista voimassa olevaa kaavatietoa voidaan jakaa jo nykyisellään erinäisten ohjelmistoista riippumattomien rajapintojen kautta viranomaisille tai Suomen ympäristökeskukselle. Esitysluonnoksessa tiedon jakaminen esitetään tietomallipohjaisen kaavoituksen tuomana uutena asiana ja perusteluna koko uudistukselle, vaikka asia ei millään tasolla ole uusi.

Vaikutukset ulottuvat suunnittelu- ja paikkatieto-ohjelmistotoimittajiin, joten lain vaatimuksia esitettäessä tulee käydä aktiivista vuoropuhelua em. tahojen kanssa, jotta tietomallikokonaisuudesta tulee toteuttamiskelpoinen. Valittava tietomalliratkaisu ei saa rajoittaa kunnan mahdollisuutta päättää omista suunnitteluohjelmistaan, eli järjestelmän tulee olla tekniikkaneutraali. Tekniikan toimivuus tulee varmistaa jo lakia laadittaessa käytännön kaavan laatimisprosessin täydellisellä pilotoinnilla. Lainsäädäntöä ei ole syytä tehdä vain yhden tai

muutaman tietojärjestelmätoimittajan ehdoilla, vaan säädökset tulee jättää niin väljiksi, että kaikilla nykyisillä käytössä olevilla työvälineillä on mahdollista kaavoja edelleenkin laatia.

Vaikutusarvioinnissa on tuotu esille hyvin keinotekoisien ja näennäisen oloisia negatiivisia väittämiä nykyisten kaavojen saatavuudesta mm. ympäristölupaprosesseissa. Kaavatietoa voidaan vaatia nykyjärjestelmällä jaettavaksi esim. eri viranomaisille erilaisten rajapintasovellusten kautta ilman, että muokataan koko kaavoitusjärjestelmän logiikkaa.

Huomionarvoista on, että vaikka asemakaava ei käsitetasolla muutu, tuottaa tietomallipohjainen kaavoitus väistämättä (täysin) uudenlaisen kaavamuodon. Tietomallipohjainen kaavoitusjärjestelmä pakottaa suunnittelun tietynlaiseen muottiin. Tietomallipohjaiseen kaavoittamiseen liittyy kansallisen kaavamääräyskokoelman uusiminen, jossa ollaan uusimassa teknisen toteutuksen lisäksi varsinaista suunnitelmasisältöä. Esitysluonnos tarjoaa siten varsin kokonaisvaltaista uudistusta verrattuna nykyjärjestelmään. Onko vuosikymmenten aikana kertynyt oikeuskäytännön perusteella syntynyt ymmärrys kaavojen merkityksestä ja roolista sellaisenaan sovellettavissa tietomallikaavoituksessa?

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä tulee aiheuttamaan kunnille lisäkustannuksia kuntien tietojärjestelmien kehitys- ja päivitystarpeiden sekä uusien toimintamallien edellyttämien henkilöstön koulutustarpeiden kautta. Lisäksi voidaan olettaa, että erityisesti pitkällä aikavälillä kuntien aineistoista saatavat tulot tulevat pienenemään. Nämä kustannukset ja tulonmenetykset tulisi korvata kunnille. Lisäksi voidaan todeta, että mikäli tietojärjestelmän tietoja ei pystytä kokoamaan automaattisesti rajapintojen kautta, ilman lisätyötä, niin laki lisää kuntien tehtäviä hallitusohjelman vastaisesti.

#### **Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?**

Kunnissa noudatetaan nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain vaatimusta ajantasa-asemakaavan ylläpitämisestä tietopalvelussa. Työ on kattanut Kouvolassa vanhojen paperikaavojen skannauksen ja digitoinnin vektorimuotoon. Kouvolassa asemakaavat on digitoitu sulkeutuviksi alueiksi, mikä vastaisi pääpiirteittäin uuden tietomallijärjestelmän kaavakohteen vaatimusta. Digitoitu kaava ei juridisesti tietenkään ole vastaava kuin alkuperäinen paperimuodossa hyväksytty kaava, mutta useimmissa tapauksissa käytännössä riittävän tarkka kopio siitä. Vuoden 2009 suuren kuntaliitoksen jälkeen Kouvolassa on tehty mittava työ liitoskuntien käytäntöjen ja suunnitteluohjelmien yhteensulautumisessa, ja tuloksena on kattava tietojärjestelmä maankäyttöä koskevista suunnitelmista ja päätöksistä. Digitointi on ollut yli vuosikymmenen työn tulos. Digitointi, jonka seurauksena saadaan liki hyväksyttyä kaavaa vastaava ajantasakaava, edellyttää mittavaa vanhojen paperimuotoisten kaavojen laskentaa ja tulkintaa.

Mikäli tietomallipohjainen kaavoitus otettaisiin uutena kaavamuotona käyttöön, kestäisi kattavan kokonaisuuden syntyminen siirtymäaikaikoinen ennen mainittujen kokemuksiemme mukaan oletettavasti useita vuosia tai vuosikymmeniä. Teknisen kehityksen edetessä on hyvin todennäköistä, että tänä päivänä säädetty laki säädöksineen ehtisi vanhentua ennen kuin kaavoja olisi riittävästi laadittu tietomallimuotoon ja valtion tietomallista olisi sellaisenaan hyötyä. Olennaista on myös ymmärtää, että maankäytön suunnittelun prosessien ominaisuus on tietynlainen hitaus. Kaavoitukseen liittyy kunnan tahtotilan määrittelyä, strategian toteuttamista, vuorovaikuttamista, vaikutusten arviointia ja päätöksentekoa, eli kunnallista demokratiaa. Lisäksi kuntatalouden kiristyessä kaavoituksen muutoksen toteuttamiseen tarvittavat henkilöresurssit tuskin kasvavat monessakaan kunnassa. Kuntien kaavat eivät siten muuttuisi tietomallikaavoiksi kovin nopeasti.