



Lausunto

12.08.2022

Asia: VN/4165/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomionne rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta laista.

Espoon kaupunki toteaa, että tiedon yhteentoimivuuden ja digitalisaation edistäminen valtakunnallisella tasolla on kannatettavaa ja uuden lain tavoitteet pääsääntöisesti perusteltuja. Samalla Espoon kaupunki katsoo, että lakiuudistuksilla on merkittäviä suoria, erityisesti taloudellisia, vaikutuksia kuntiin, ja että rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä hyötyvät erityisesti muut toimijat kuin kunnat.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevaa lakia on valmisteltu samanaikaisesti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen kanssa, ja edelleen kaavoitus- ja rakentamislain sekä myöhemmin maankäyttö- ja rakennuslain muutoksen sekä rakentamislain kanssa. Espoon kaupunki katsoo, että kokonaisuudessaan lainvalmisteluprosessit ovat olleet hyvän hallintotavan vastaisia. Kaavoitus- ja rakentamislain kaaduttua, kunnille ei varattu kunnan mahdollisuutta ottaa kantaa rakentamislakiin, jossa säädetään digivaatimuksista rakentamisen osalta. Nyt lausunnoilla olevan kokonaisuuden lausuntoaika sijoittuu puolestaan kunnallisten toimielimien kesätauon ajaksi, jolloin monellakaan kunnalla ei ole mahdollisuutta lausua esityksestä.

Espoon kaupunki katsoo, että lakiluonnoksen mukaiset oikeudet ja vastuut kuntien ja valtion välillä eivät ole perusteltuja tai oikeudenmukaisia:

- Valtio perustaa uuden kansallisen tietopalvelun mutta ei poista kuntien velvoitteita ylläpitää omaansa. On erittäin suuri vaara, että näin luodaan kaksi päällekkäistä rekisteriä, joiden tiedot eivät vastaa toisiaan. Tämä on sekä tiedon ylläpitäjälle että käyttäjälle ongelmallista.
- Kunnat joutuisivat kustannuksellaan huolehtimaan tietojen toimittamisesta ja ylläpidosta, kun taas Suomen ympäristökeskus huolehtisi tietopalvelusta, tiedon jakamisesta ja mahdollisesta jalostamisesta. Samalla vastuunjaossa luodaan Suomen ympäristökeskukselle mahdollisuus rahoittaa toimintaansa myymällä kunnilta kerättyjä tietoja.
- Kunta toimisi rekisterinpitäjänä palvelussa, jonka kehittämiseen ja siten mm. kustannuksiin se ei pystyisi ottamaan kantaa. Kunta olisi ilmeisesti myös vastuussa tietosisällön laadusta toisen organisaation ylläpitämässä palvelussa.

Lausunnolle lähetetty lakiluonnos tulee lisäämään kuntien työtä ja aiheuttamaan kunnille isoja kustannuksia. Vastapainoksi lisääntyvälle työmäärälle ja kustannuksille kunnat eivät tule saamaan uuden järjestelmän myötä itselleen juurikaan hyötyä tai kustannussäästöä. Lisäksi kunnassa tietoja tuottavilla tahoilla on iso huoli siitä, että uudella tietojärjestelmäkokonaisuudella saatetaan rapauttaa nyt hyvin toimivia tiedonvälityksiä kuntien ja DVV:n tai maanmittauslaitoksen ja kuntien yhdessä ylläpitämän KTJ- kokonaisuuden välillä.

Vuonna 2005 valmistunut kuntien ja maanmittauslaitoksen yhdessä ylläpitämä kiinteistötietojärjestelmä on hyvä esimerkki kuntien ja valtion toimivasta yhteistyöstä. Järjestelmä on luotettava ja ajantasainen, eikä sen toimivuutta tai tietosisältöä saa uudistuksessa vaarantaa.

Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.

Ehdotuksessa maankäyttö- ja rakennuslain muutokseksi kaavat tulisi jatkossa laatia yhteentoimivassa tietomallimuodossa. Ehdotus jättää tulkinnanvaraiseksi sen, onko kaavaprosessin juridinen lopputuote tietoaineisto vai vakiomuotoinen kartta. Toisin sanoen, voiko tiedon hyödyntäjä tukeutua vain toiseen näistä ja jos, niin kumpaan. Espoon kaupunki katsoo myös, että tietomallimuotoisen kaavan vaikutuksista huomattava osa jää piiloon, sillä myöhemmin säädettävä asetus ja tietomalli vaikuttavat säädöksen vaikutuksiin. Valittavista ratkaisusta riippuen, vaikutukset voivat olla etenkin teknisesti ja taloudellisesti joko hyvin vähäisiä tai erittäin merkittäviä.

Ehdotettu muutos siitä, että kaavat koostuisivat jatkossa kaavakohteista ja niihin liittyvistä määräyksistä on oikeansuuntainen. Muutos nykyiseen on kaavan laatimisen, teknisten ratkaisujen sekä toimintatapojen suhteen kuitenkin niin suuri, että ehdotettuja muutoksia on syytä testata laajasti yhtenäisten käytäntöjen ja tulkintojen muodostamiseksi.

Ehdotettu muutos kaavaselostuksen erottamisesta omaksi pykäläkseen on kannatettava.

Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän mukanaan tuoma muutos on merkittävä niin kunnille kuin valtion viranomaisille. Espoon kaupunki kantaa huolta siitä, että tietojärjestelmää ja tiedonsiirtoa testataan ja jatkokehitetään riittävästi. Kuntien kannalta erittäin epätoivottava tilanne olisi, että kunnat aloittavat lain vaatimusten mukaiset kehitystoimenpiteet, jonka jälkeen muutokset teknisissä tai sisällöllisissä määräyksissä muuttuisivat ja kunnat joutuisivat aloittamaan työn alusta.

Yhteentoimivuus ja tiedonsiirto ovat teknisesti vaativia asiakokonaisuuksia, minkä johdosta on syytä harkita vastuutahon nimeämistä tiedonsiirron toimivuudelle.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

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

Lakiluonnoksen mukaan kuntien uudeksi velvoitteeksi tulisi tallentaa asema- ja yleiskaavatiedot uuteen tietojärjestelmään kaavaprosessin jokaisessa vaiheessa vireille tulosta lainvoimaiseen kaavaan.

Ehdotetun lakimuutoksen ongelmana on, ettei se poista kunnan velvollisuuksia tallentaa, ylläpitää ja arkistoida kaavatietoja omissa järjestelmissään. Kunnan näkökulmasta lakiluonnos nykyisessä muodossaan loisi uuden päällekkäisen velvoitteen. Optimitilanteessa tämä hoitunee tulevaisuudessa lähes automaattisesti, mutta tähän ei todennäköisesti kaikissa kunnissa päästä kovinkaan nopeasti.

Lisäksi kunnilla säilyy edelleen velvoite ylläpitää ajantasa-asemakaavaa, joka lienee melko pitkään pääasiallinen kaavatietojen lähde tiedon etsijälle, jos uuteen tietojärjestelmään ei lähdetä tuomaan voimassa olevien kaavojen tietoja kattavasti.

Kaavatietojen osalta suurin kysyntä kohdistunee lainvoimaiseen kaavaan sekä tietoon kaavan vireille tulosta sekä nähtäville asettamisesta. Espoon kaupunki katsoo tarkoituksenmukaiseksi, että tieto vireille tulosta, suunnittelualueen rajaus sekä tieto valmisteluaineiston nähtäville asettamisesta viedään tietojärjestelmään, jotta mahdollistetaan älykkäiden kansallisten palveluiden rakentaminen. Sen sijaan tulisi vielä tarkoin harkita, onko perusteltua kerätä tietojärjestelmään kaavaehdotusta, vai olisiko kaavaprosessin lopputulos eli hyväksytyt/voimaan tuleva kaava tietomallina riittävä tuotos tonttijakojen tapaan.

Tonttijako on hyvin paikallinen korttelikohtainen lohkomissuunnitelma. Tonttijakoja on kaupungeissa tehty erittäin kauan. Espoo on nuori kaupunki, jonka ensimmäinen tonttijako tehtiin vuonna 1966. Koska tonttijako on paikallinen suunnitelma, sille on tyypillistä se, että suunnitelmaa muutetaan, kun olosuhteet muuttuvat. Sen vuoksi yksilöllisiä, eri ikäisiä ja eri kokoisia tonttijakoja ja tonttijaon muutoksia on esimerkiksi Espoossa voimassa kesällä 2022 noin 6650 kpl. Uusia tonttijakoja ja tonttijaon muutoksia laaditaan vuosittain noin 150 kpl. On vaikeaa nähdä, mitä hyötyä tonttijakotietojen tarvitsijalle on RYJT - järjestelmästä, jonne ryhdytään viemään uusien tonttijakojen ja tonttijaon muutosten tietoja 1.1.2029. Tietojärjestelmä tulee olemaan Espoolle myös

tonttijakotietojen osalta vain lisätyö ja lisäkustannus. Espoo ei tule saamaan säästöä siitä, että tonttijakotiedot välitetään RYTJ- järjestelmään.

Kunnan tulee toimittaa uuteen järjestelmään lisäksi tiedot rakennuskielloista, rakentamisrajoituksista, toimenpiderajoituksista sekä suunnittelutarvealueista. Näitä tietoja ei kuitenkaan kerätä vakioidussa muodossa, joten jää epäselväksi, miten tietoja on tarkoitus hyödyntää kansallisen koonnin jälkeen. Suunnittelutarvealueita on yleiskaavassa ja rakennusjärjestyksessä osoitettujen alueiden lisäksi myös suoraan lain nojalla määräytyvät alueet. Tämä voi aiheuttaa hämmennystä tietopalveluiden käyttäjissä ja vääriä oletuksia siitä, että rajattujen alueiden ulkopuoliset alueet eivät olisi suunnittelutarvealueita.

Kuten suunnittelutarvealueet, toimenpiderajoituksia voidaan asettaa useassa eri prosessissa. Kunnan kannalta oleellisen tärkeää on, että tiedot toimenpiderajoituksista voidaan hakea uuteen tietojärjestelmään automaattisesti siitä prosessista, missä ne tuotetaan. Lakiehdotuksen muotoilusta ja perusteluista jää vielä epäselväksi tarkoitetaanko tiedolla rakentamisrajoituksista maakuntakaavan rakentamisrajoituksia (MRL 33 §) vai kaikkia rakentamisrajoituksia (MRL 43 §). Tätä on syytä tarkentaa.

Lakiluonnos tavoittelee Suomeen kunnianhimoisesti yhteistä tietokantaa kaikille kunnan tuottamille suunnittelu- ja rakennustiedoille. Kokonaisuus on erittäin monimutkainen ja hankalasti hallittava. Muutoksen toteuttamista vaiheittain tulisi harkita, muodostamalla ensin esimerkiksi valtakunnalliset indeksiaineistot, josta selviäisi mikä yleiskaava, mikä asemakaava, mikä rakennuskielto ja mikä tonttijako on voimassa milläkin alueella ja ohjata sen jälkeen tietojen tarvitsijat kuntien tietopalvelujen pariin.

Espoon kaupunki pitää hyvänä, että kaava- ja tonttijakotietojen toimittamisen takarajaa on siirretty vuoteen 2029. Jatkovalmistelussa on syytä määritellä tarkkaan, miten kaavat laaditaan siirtymäkaudella kun kaavaprosessit ovat kestoltaan tyypillisesti pitkiä.

Rakentamista koskevien tietojen osalta uudet säännökset olisivat tulossa voimaan 1.1.2024. Aikataulu yhteisen rajapinnan luomiselle rakennusten lupatietojen ja viranomaiskatselmuksiin liittyvien tietojen julkaisemiseksi on epärealistinen. Ensinnäkin on hyvin aikaa vievää saada luotua rajapinta ja rajapinnalle toteuttaja. Aikaa on varattava myös toteuttajan kilpailutukseen, rajapinnan käyttöönottoon ja henkilöstön kouluttamiseen. Kokonaisuudessaan työmäärä on siis erittäin suuri, ennen kuin uudesta järjestelmästä saadaan tuotettua tietosisältöjä uudessa muodossa.

Nostamme esiin myös huolen siitä, että lupa-asiakirjojen mahdollisesti sisältämiä salaisia tietoja ei luovuteta perusteettomasti eteenpäin rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Lisäksi on huomioitava, että kunnan tällä hetkellä käyttämään tietojärjestelmän asiointipalveluun ei voi tallentaa III tai IV luokan turvaluokiteltuja asiakirjoja. Tämän johdosta tietojen luovuttaminen

sähköisesti eteenpäin ei onnistu, ellei järjestelmää kehitetä. Järjestelmän kehittäminen vaatisi mittavia panoksia, eikä sen kehittäminen vain muutaman luvan vuoksi ole realistista ja kustannustehokasta.

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

Espoon kaupunki katsoo, että kuntien tulee saada julkisesta tietopalvelusta käyttöönsä tarvittavat tiedot veloitusetta. Esimerkiksi nykyisen yleiskaavapalvelun kaltaiselle tilanteelle, jossa kunnat toimittavat aineistot Suomen ympäristökeskukselle mutta saavat vain pyynnöstä, vain oman kuntansa aineistot nähtäville, ei löydy perusteluja.

Lakiluonnos jättää Suomen ympäristökeskukselle mahdollisuuden kerätä kunnilta kattavasti rakennetun ympäristön tietoja, mutta jättää sen oman harkinnan varaan, kuinka laajasti tietoja julkaistaan avoimessa tietopalvelussa. Samaan aikaan ja esitetyn liiketoimintamallin mukaisesti SYKE voi kerätä itselleen tuloja näiden tietojen myynnillä.

Espoon kaupunki pitää ehdottoman tärkeänä, että uuden tietojärjestelmän rakentamisen ja tietojen keräämisen myötä, kunnan ei tarvitse toimittaa valtion viranomaisille kaava- ja rakentamistietoja muuta kautta. Tiedon tulee liikkua kahteen suuntaan ja kunnan tulee voida hyödyntää valtion viranomaisten tuottamia tietoja. Esitys antaa viitteitä tähän suuntaan, mutta ei varmuutta asiasta. Asia on syytä kirjata selkeästi lakiin. Epäselväksi jää myös kenen vastuulla on tietojen oikeellisuus uudessa tietojärjestelmässä.

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

-

Muut huomiot

Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.

Espoon kaupunki katsoo, että kunnille koituvat kustannukset on esityksessä arvioitu alakanttiin ja kunnille koituvat säästöt yläkanttiin. Uuden tietojärjestelmän kustannukset kohdistuvat voimakkaasti kuntiin ja hyödyt realisoituvat valtion viranomaisille sekä yksityiselle sektorille. Kuten RYHTI-hankkeen väliarvioinnissakin todetaan, kunnille aiheutuvia kustannuksia ei ole arvioitu riittävän tarkasti kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Kunnille koituviksi säästöiksi on tunnistettu lähinnä valtion viranomaisille tietojen toimittamiseen kohdistuvia säästöjä, joiden säästöarvot ovat kansallisellakin tasolla ovat erittäin pieniä. Nostoina kunnille kohdistuvista säästöistä esityksessä tuodaan esiin mm. tietojen toimittaminen valtion viranomaille (0,6 - 1 milj. €/V) ja TYVI-lomakkeen poistuminen (50 000 €/vuosi). Viranomaisten tiedonhankintakustannusten väheneminen kohdistuu lähes täysimääräisesti valtion viranomaisiin.

Edelleen on huomattava, että kertaluontoisten kustannuksien ohella (tietojärjestelmät, tietorakenteet, rajapinnat, koulutus) kunnille tulee koitumaan merkittäviä säännöllisiä kustannuksia, kun tietorakenteet, tiedonsiirtorakenteet tai tiedon laatua koskevat säännöt muuttuvat. Muutos nykytilaan on suuri, sillä kunnilla ei todennäköisesti ole muuta vaihtoehtoa kuin toteuttaa tarvittavat muutokset, jotta lain vaatimukset voidaan täyttää. Nykyiselläänkin kehittämistyö vie resursseja, mutta niistä päättäminen ja aikataulutus on ollut kuntien omissa käsissä.

Kun uuden järjestelmän tuottavuuspotentiaali arvioidaan suureksi ja kustannukset kohdistuvat vahvasti kuntiin, pitää Espoon kaupunki kriittisen tärkeänä, että kunnille koituvat kustannukset arvioidaan realistisesti ja ne korvataan hallitusohjelman mukaisesti kunnille täysimääräisesti. Mikäli tätä ei tehdä, vaarana on koko valtavan hankkeen epäonnistuminen.

Espoon kaupunki huomauttaa, että järjestelmästä kaavailtuja hyötyjä ei voida saavuttaa ennen kuin tietojärjestelmästä on saatavilla ajantasainen kaavatieto kattavasti. Vain vuodesta 2029 eteenpäin koostuva kaavarekisteri ei täytä monen tiedon tarvitsijan tarpeita tai vastaa niihin käyttötapauksiin, jotka tietojärjestelmän rakentamisessa on tunnistettu.

Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?

Espoon kaupunki katsoo, että rakennetun ympäristön digitalisaatiota tulee edistää vaiheittaisen etenemisen mallilla ja siten, että kunnille koituvat hyödyt ja kustannukset ovat tasapainossa.

Jäppinen Sakari
Espoon kaupunki - Kaupunkiympäristön toimiala