

Asia: VN/8058/2023

Luonnos ympäristöministeriön asetukseksi yhteentoimivassa tietomallimuodossa laadittujen kaavojen kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystavasta

Huomiot asetuksen pykälistä

Huomionne asetusluonnoksen 1 §:stä ja liitteistä 1-3.

Lausunto esitetään kokonaisuudessaan kohdassa muut huomiot.

Huomionne asetusluonnoksen 2 §:ssä esitettyyn vaatimukseen siitä, että kaavassa on noudatettava liitteen 4 mukaista vakiomuotoista kaavamääräyksen ja kaavakohteen esitystapaa ja kaavamääräyksen otsikointia.

Lausunto esitetään kokonaisuudessaan kohdassa muut huomiot.

Huomionne liitteessä 4 esitettyihin kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystapoihin.

Lausunto esitetään kokonaisuudessaan kohdassa muut huomiot.

Huomionne liitteessä 4 esitettyihin kaavamääräyskoodien yhdistelmiin ja kaavamääräyksen muodostamisen periaatteisiin liittyen.

Lausunto esitetään kokonaisuudessaan kohdassa muut huomiot.

Yleiset huomionne liitteestä 4.

Lausunto esitetään kokonaisuudessaan kohdassa muut huomiot.

Yleiset huomionne asetuksesta

Yleiset huomionne luonnoksesta ympäristöministeriön asetukseksi yhteentoimivassa tietomallimuodossa laadittavien kaavojen kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystavasta.

Lausunto esitetään kokonaisuudessaan kohdassa muut huomiot.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne.

Asetuksen tavoitteet ja sisältö

Asetuksella on tarkoitus säätää tietomallimuodossa laadittavan kaavan tekniset vaatimukset, joilla varmistetaan koneluettavien kaavatietojen yhteentoimivuus sekä kaavamääräysten ja kaavakohteiden vakio muotoinen esitystapa. Lisäksi kaavoissa käytettävistä merkinnöistä annetun ympäristöministeriön asetuksen korvaamisella uudella asetuksella varmistettaisiin, että tietomallimuotoisesti laadituissa kaavoissa käytetään kaavakohteiden ja kaavamääräysten visualisoinnissa kansallisesti yhteneväistä kuvaustekniikkaa.

Kiinnitän huomiota siihen, että asetuksen tavoitteet liittyvät tietomallimuodossa laadittavan kaavan teknisiin vaatimuksiin. Nykyisin kaavan laadinnan tekninen ohjaus ministeriön asetuksella koskee vain kaavamerkintöjä. Voimassa oleva kaavoissa käytettäviä merkintöjä ohjaava kaavamerkintäasetus (31.3.2000) on mahdollistanut sen, että kaavoissa voidaan tarvittaessa käyttää muitakin kuin asetuksen liitteenä olevia merkintöjä.

Kaavamerkintöjen käyttötarkoitusta, kaavamääräyksien sisältöä sekä niiden käyttötarkoitusta ja -tapoja on ohjattu ympäristöministeriön oppain yhtenäisten käyttö- ja tulkintakäytännön varmistamiseksi. Kaavoitukseen on muodostunut kaavamerkintöjen ja -määräysten osalta myös laajasti kaavapäätöksiä koskevaa oikeuskäytäntöä, jossa eri tarkoituksiin varattujen alueiden ja niitä tarkempaa suunnittelua tai käyttöä ohjaavien määräysten kokonaisuutta on tulkittu.

Voimassa olevien kaavamääräyksiä koskevien säännösten mukaan kaavassa on ollut mahdollisuus antaa kaavamääräyksiä, mutta 1.1.2024 voimaan tulevan lainmuutoksen (432/2023) myötä kaavamääräysten antaminen tulee pakolliseksi. Laissa tai nyt lausuttavana olevan asetusluonnoksen tavoitteena ei ole ollut kuitenkaan muuttaa kaavamerkintöjen tai -määräysten oikeudellista luonnetta.

Kiinnitän ministeriön huomiota siihen, että voimassa olevien säännösten mukaan kaavamerkinnät ja -niihin liittyvät määräykset ovat teknisluonteisia vain kaavamerkintöjen osalta, ja yhdessä ne muodostavat kokonaisuuden, jonka tulee vastata kaavan tehtävää ja tarkoitusta kaavalaji sekä suunnittelutarkkuus huomioon ottaen.

Asetusluonnoksesta ei käy ilmi, millä tavalla kaavamääräykset muuttuvat teknisiksi ja mikä on esittämistavan suhde voimassa olevien kaavamerkintöjen ja -määräysten oikeusvaikutuksiin. Esimerkiksi asetusluonnoksen liitteessä 3 yleiskaavan oikeusvaikutuksiin liittyen esitetään vain kolme koodia MRL 44 §, 72 § ja 77 a §, jotka liittyvät yleiskaavan suoraan rakentamiseen yleiskaavan perusteella oikeuttavan säännöksen ilmaisemiseen kaavassa.

Asetusluonnoksen perusteella ei yksiselitteisesti selviä, mahdollistaako kansallisesti yhtenäistä tietomallipohjaista kaavoitusta koskeva asetus kuntien ja maakuntien alueidenkäyttötarpeita vastaavien joustavien ja alueeseen sidottujen kaavakohteiden ja -määräysten käytön.

Vakiintuneesti kaavamerkintöjen ja -määräysten käyttötavat ovat riippuvaisia paitsi toisista myös kaavan tavoitellusta ohjausvaikutuksesta. Näin ollen ei liene edes mahdollista esittää kansallista

kaavamääräyskokoelmaa samaan tapaan kuin kaavamerkinnot on esitetty kaavamerkintäasetuksessa luettelona. Toisaalta kaavamääräysten luettelointi muutoin, kun määräystyyppin ilmaisemalla (suunnittelu-, suojele- tai rakentamismääräys) voi olla vaikeaa ilman, että puututtaisiin kuntien mahdollisuuteen päättää itse kaavoituksessa käytettävien kaavamääräysten sisällöstä.

Asetuksenantovaltuus

Kiinnitän huomiota siihen, että asetusluonnoksesta ei selviä minkä säännöksen perusteella asetus on tarkoitus antaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 206 §:n 3 momentin mukaan asianomainen ministeriö voi antaa säännöksiä kaavoissa käytettävistä merkinnöistä.

Tämä asetuksenantovaltuus koskee nimenomaan kaavamerkintöjä, eikä maankäyttö- ja rakennuslakiin liitty ministeriön asetuksenantovaltuutta kaavamääräyksiä koskien. Asetuksen perustelumistion mukaan tavoitteena on kuitenkin 1.1.2024 voimaan tulevaksi tarkoitettulla ympäristöministeriön asetuksella säätää yhteentoimivassa tietomallimuodossa laadittujen kaavojen kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystavasta.

Lailla 432/2023 on päätetty muuttaa muutettu kaavojen esitystavaa kaikkia kaavalajeja koskien (MRL 29 §, 40 §, 55 §). Säännöksiin liittyvät myös asetuksenantovaltuudet, joiden mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteentoimivasta tietomallimuodosta sekä kaavakohteiden ja -määräysten vakiomuotoisesta esitystavasta. Lain muutos tulee voimaan 1.1.2024.

Kiinnitän huomiota ministeriön toimivallan perusteena olevien säännösten voimaantuloajankohtaan.

Pidän ministeriölle annetun asetuksen antovaltuuden kannalta ongelmallisena perustelumistiossa esitettyä ajatusta siitä, että nimenomaan kaavamääräysten osalta asetuksen liitteeksi tuleva kaavamääräyskoodisto olisi muutettavissa ilman asetuksen muuttamiseen liittyvää vuorovaikutusta.

Osallistumis- ja vuorovaikutusmahdollisuudet

Asetuksen perustelumistion mukaan, kun kaavoja laaditaan kansallisen kaavatietomallin mukaisesti, tuotetaan samalla valtakunnallisesti määritetyn rakenteen mukaista yhteentoimivaa kaavatietoa. Mikä puolestaan mahdollistaa koneluettavan kaavatiedon hyödyntämisen erilaisiin käyttötarkoituksiin ja tuottaa esim. saavutettavaa kaavatietoa erilaisin väri-versioin. Muistion mukaan kaavasta tulee päätöksenteon yhteydessä hyväksyä niin sanottu ”ihmisluettava versio” eli tietomallipohjaisesta kaavatiedosta tehty tuloste, jota ihminen kykenee tulkitsemaan.

Kiinnitän huomiota siihen, että asetusluonnoksen perustelumuiutiosta ei ilmene, millä tavalla kaavatietomallin mukaisesti laadittava kaava suhteutuu kaavoituksen vuorovaikutusta ja nähtävillä pitoa koskeviin maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin.

Kiinnitän ministeriön huomiota perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Maankäyttö- ja rakennuslain kaavoitusmenettelyä ja vuorovaikutusta koskevat säännökset erityisesti lain 8 luvussa tukevat tämän velvollisuuden toteuttamista.

Perustuslain velvoitteiden toteuttamisen näkökulmasta pidän välttämättömänä, että ”ihmisluettava versio” kaavasta on käytettävissä myös kaavaa laadittaessa siten, että osallisilla on mahdollisuus kaavan valmisteluun, arvioida kaavan vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta.

Totean, että muutoksenhakuoikeuden käyttö ei myöskään saa vaarantua kaavan teknisen esittämistavan vuoksi. Kaavaratkaisun lainmukaisuuden tutkiminen edellyttää mm. sitä, että päätöksenteon kohteena oleva kaavaratkaisu on saatavilla ja voidaan tutkia sellaisenaan, irrallisena valtakunnallisesta karttapilvestä, eikä ainoastaan visualisointina.

Wähä Susanna
Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin