17.10.2022

Viite: Sähköpostitse saapunut asiantuntijapyyntönne 26.09.2022, YmV 19.10.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 140/ 2022 vp)

Suunnittelu- ja konsultointiyritykset SKOL ry kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa.

Lausuttavana oleva ehdotus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Lain tavoitteena on toteuttaa valtakunnallinen yhteinen tietojärjestelmä rakennetun ympäristön tiedolle. Laissa säädettäisiin rakennetun ympäristön tietojärjestelmän perustamisesta, ylläpidosta, tiedonsaanti- ja tiedonluovutusoikeuksista sekä tietojärjestelmän tietovarantojen rekisterinpitäjistä. Suomen ympäristökeskukselle säädettäisiin velvollisuus perustaa julkinen tietopalvelu rakennetun ympäristön tiedon jakamista varten sekä velvollisuus tehdä tilastointia. Tässä SYKEn ylläpitämässä tietojärjestelmässä julkaistaisiin rakentamisen ja alueidenkäytön tietoja.

Tietojen saatavuus valtakunnallisesti yhdestä järjestelmästä mahdollistaa toimijoille keskitetyn tavan saada tietoa. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän keskeinen tavoite onkin perustelumuistion mukaan tehostaa viranomaisprosesseja ja viranomaisten toimintaa. Tietoja käytetään lisäksi yhdyskuntarakenteen ja rakennuskannan seurantaan, tilastointiin ja tutkimukseen.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella lakiin lisättäisiin kaavojen ja tonttijaon digitalisaatiosta johtuvat muutokset. Kaavat ja tonttijako laadittaisiin jatkossa valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa. Kaavat koostuisivat nykyisten kaavamerkintöjen ja -määräysten sijaan kaavakohteista ja kaavamääräyksistä. Kaavakohteet ja -määräykset esitettäisiin valtakunnallisesti vakiomuotoisena. Kaavat, valmistelussa olevat kaavat niiden laadinnan eri vaiheissa ja tonttijaot olisi toimitettava rakennetun ympäristön tietojärjestelmään.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Eteläranta 10, PL 10, 00131 Helsinki

Y-tunnus: 0215282-5

Lausunto

1 §, 2 § Lain soveltamisala, tavoitteet ja rakenne

Uudella lailla rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ehdotetaan perustettavaksi rakennetun ympäristön keskitetty valtakunnallinen tietojärjestelmä ja tietovarannot Suomen ympäristökeskukseen. Tietovaranto sisältäisi laissa tarkemmin säädettyjä alueidenkäytön ja rakentamisen tietoja. Nämä tiedot olisi järjestelmässä yksilöity pysyvin tunnuksin niin, että ne olisivat myös paikkatietoja.

SKOL ry kannattaa uuden rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevan lain säätämistä. Ehdotukset lain soveltamisalaksi, tavoitteiksi ja rakenteeksi ovat hyvät ja kannatettavat.

3 § Tietojärjestelmän ylläpito, tietovarantojen rekisterinpitäjät ja vastuut

Esityksen mukaan Suomen ympäristökeskus vastaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmän perustamisesta, ylläpidosta ja kehittämisestä. SYKEn tehtävänä on koota yhteen ja jakaa rakennetun ympäristön tietoja sekä laatia ja ylläpitää rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettavista tiedoista tarpeellisia tilastoja. Esityksessä Suomen ympäristökeskus, kunnat ja maakuntien liitot ovat alueidenkäytön tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Suomen ympäristökeskus ja kunnat ovat puolestaan rakennustietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä.

Perustelumuistiossa on aivan oikein todettu, että yhteisrekisterinpitäjyydestä seuraa tarkemman sääntelyn puuttuessa, että kaikki yhteisrekisterinpitäjinä toimivat viranomaiset pitävät asiakirjoja, joihin niillä on pääsy, hallussaan julkisuuslain tarkoittamalla tavalla ja että ne voivat täten myös luovuttaa rekisteristä tietoja kolmansille, ellei erikseen toisin säädetä ja ottaen huomioon, mitä rajoituksia henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen antamisesta säädetään.

Alueidenkäytön tietojen käyttötarkoitus on antaa tietoja viranomaisille, yksityisille ja muille toimijoille tietoa alueiden suunnittelusta ja käytöstä. **SKOL yhtyy lakiesityksen perustelumuistion näkemykseen siitä, että tietojen käyttötarkoitus ei vaadi yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetystä käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista**, jolloin niitä voidaan käsitellä rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä.

7 § ja 11 § Rakennetun ympäristön tietojärjestelmässä julkaistavat rakentamista ja rakennuksia koskevat tiedot

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan rakennetun ympäristön tietojärjestelmään julkaistavista rakentamista koskevista tiedoista säädetään uuden, toistaiseksi vielä valmisteltavana olevan rakentamislain 72 ja 73 §:ssä. Ko. pykälissä säädettäisiin rakennustietovarantoon julkaistavista rakentamisen lupiin liittyvistä tiedoista sekä viranomaiskatselmuksista. Pykäliin sisältyy asetuksenantovaltuutus. Ympäristöministeriön asetuksilla voidaan antaa tarkempipa säännöksiä rakennuksesta edellytettävistä tiedoista.

Edelleen lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään rakennetun ympäristön tietojärjestelmän julkisesta tietopalvelusta. Pykälään sisältyy tyhjentävä luettelo mm. rakennusta koskevista tiedoista, jotka saadaan pitää saatavilla Suomen ympäristökeskuksen ylläpitämässä julkisessa tietopalvelussa.

Vastuu tietojen julkaisemisesta on kunnilla ja maakuntien liitoilla. Perusteluosassa on korostettu sitä, että julkisessa tietopalvelussa ei saisi pitää saatavilla salassa pidettävää tietoa. **SKOL pitää tärkeänä, että eri säännösten välillä ei ole tai synny ristiriitaisuuksia. rakennustietovarantoon luovutettavista tiedoista. Pidämme hyvän sitä, että salassa pidettävät tiedot on rajattu tietopalvelun ulkopuolelle.**

Sisältöä koskevien pykälien perusteluosassa todetaan, että esimerkiksi 7 §:ssä ei säädettäisi vastuita, mutta kunnilla pysyisivät väestötietojärjestelmälain 27 §:ssä määritellyt ilmoittajan vastuut, jotka koskisivat myös rakennetun ympäristön tietojärjestelmään julkaistavia tietoja, jotka välitettäisiin väestötietojärjestelmään pysyvien tunnusten muodostamista varten. Kunta vastaisi muissa kuin omissa prosesseissaan syntyvistä dokumenteista kuten rakennussuunnitelmista ja tietomallimuotoisista suunnitelmista vain niiden ajantasaisuuden osalta. Tiedon oikeellisuudesta vastaisi tiedon alkuperäinen tuottaja.

Tarkempia säännöksiä tietomallimuotoisuudesta sekä julkaistavista tiedoista on tarkoitus antaa rakentamislaissa.

Hallituksen esityksessä säännökset ovat kehittyneet verrattuina aiemmin lausuttavana olleeseen luonnokseen, mutta edelleen epäselväksi jää esimerkiksi rakennustietovarannon osalta se, että tarkkuustasolla tietoja luovutetaan ja mikä on rakennustietovarannon informaation tarve esimerkiksi geometrisen tiedon osalta. Käytännössä ulottuvuustason (2D tai 3D) toteaminen ei riitä, vaan tulisi määritellä tietomallintamisen objektien näkyvyys ja tarkkuustaso.

Informaatiomallin elinkaarta kuvaavat päävaiheet, tietosisältö sekä tarkkuus olisi tarpeen määritellä paremmin jopa säädöstasolla. Perinteinen suunnitelmamalli sekä siitä poikkeava toteumamalli edustaa vanhanaikaista näkemystä, tai että malli katsotaan olevan vain yksittäisen ajanhetken tuote. Rakennetun ympäristön tiedon- ja informaationhallinta on luonteeltaan jatkuvaa ja sille on luonteenomaista usean tietolähteen yhdistely ja jatkokäyttöön jalostaminen.

Tiedon oikeellisuuden osalta SKOL haluaa muistuttaa, että ehdotetuilla pykälillä on mielestämme vaikutusta sopimusvapauteen, joka liittyy eri osapuolien tehtäviin ja vastuisiin liittyen tietomallintamiseen ja tiedonhallintaan sekä suunnitelmien ja selvitysten tekemiseen.

Esitetyssä luonnoksessa jää lainmukainen vastuu epäselväksi, kun päävastuullisella toteuttajalla on huolehtimisvelvollisuus rakennus- ja erityissuunnitelmien päivittämisestä, mutta vastuu päivittämisestä on rakennussuunnittelijalla ja erityissuunnittelijalla. Näin ollen lain perusteluissa mainittu ”tiedon alkuperäinen tuottaja” on muuttuva käsite.

13 § Maksut

Rakentamislain 72 § ja 73 § ehdotetaan säädettäväksi, että kunnan on julkaistava tiedot yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa siten, että ne ovat muiden viranomaisten saatavilla rajapintoja käyttäen. Toisaalta rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskevan lain 13 § mukaan viranomaisilla on oikeus saada tietojärjestelmästä maksutta tehtäviensä hoitamisen kannalta tarpeellisia tietoja. Perusteluosan mukaan viranomaisilla tarkoitetaan tässä kuntia, maakuntien liittoja ja muita viranomaisia.

SKOL kannattaa lakiesityksen linjausta tietojen maksuttomuudesta viranomaisille.

14 § Lain voimaantulo ja siirtymäaika

Lakiesitykseen sisältyy voimaantulo- ja siirtymäaikasäännös (14 §), jonka mukaan lakia sovellettaisiin vuoden 2024 alusta lähtien. Poikkeuksen tähän muodostavat lain 5 §:ssä määritellyt alueiden käyttöä koskevat tiedot (kaavatiedot), jotka tulisi julkaista tietojärjestelmässä 1.1.2029 lähtien.

SKOL pitää useamman vuoden siirtymäaikaa kaavatietojen kohdalla perusteltuna, koska alueidenkäytön tietomallien käyttöönotto edellyttää muutoksia sekä kuntien, maakuntien että heitä palvelevien suunnittelijoiden ja konsulttien toimintaprosesseihin ja työkaluihin. Riittävä siirtymäaika mahdollistaa tietomallien ja järjestelmän koekäytön ennen varsinaisen tuotantokäytön aloittamista. Toimintavarmuuden ohella hallittu siirtymä on eri toimijoille taloudellisempi. Suunnittelu- ja konsulttiyrityksillä on kuitenkin erinomaiset valmiudet tukea kuntia ja valtion viranomaisia lain edellyttämien tietomallimuotoisten aineistojen tuottamisessa ja hallinnoinnissa.

Lakiehdotuksen vaikutusarvio

Digitalisaatio yhteiskunnassa etenee, mikä vaatii toimiakseen hyvän pehmeän infrastruktuurin ja yhteentoimivat järjestelmät. Rakennetun ympäristön osalta tietotarpeita ja -sisältöjä on paljon erilaisia ja tällä hetkellä niitä tuotetaan, ylläpidetään ja käytetään eri paikoissa. Tiedon saatavuuden helpottamisella on monia hyötyjä. Digitalisaation laajempi hyödyntäminen tulee poistamaan turhia työvaiheita, joskin siirtymäkausi tulee aiheuttamaan työtä.

Useimmilla suunnittelu- ja konsultointialan yrityksillä tietomallien kanssa työskentely on arkipäivää jo nyt, eikä lakiuudistus todennäköisesti tulisi aiheuttamaan isoja muutoksia toimintaan. Haasteeksi muodostuu todennäköisesti kuntien ja maakuntien valmiudet ottaa vastaan ja käsitellä täysin digitaalista aineistoa. SKOL haluaa kuitenkin korostaa, että rakennetun ympäristön kaikkien toimijoiden tulisi tehdä entistä parempaa yhteistyötä, jotta lain tavoitteet saavutetaan. Esimerkiksi palveluiden hankinta ja tiedon vakiointi vaatii vielä paljon kehittämistä tulevina vuosina.

SKOLin arvion mukaan uusi laki vauhdittaa tietomallien hyödyntämistä rakentamisen prosesseissa ja digitalisaatiota yleensäkin, mikä vaikuttaa positiivisesti kiinteistö- ja rakentamisalan sekä julkisen sektorin tuottavuuteen.

Yhdymme perustelumuistiossa esitettyyn arvioon siitä, että tietomallipohjaisella suunnittelulla on kilpailua vahvistavia vaikutuksia suunnittelun konsultaatiota ja järjestelmiä tuottaviin yrityksiin. Tietomallivaatimusten ja tiedonrakenteiden yhteentoimivuuden vaatimuksen seurauksina tietojärjestelmätoimittajat ja alueidenkäytön suunnittelutoimistot joutuvat muuttamaan tietojärjestelmiään ja joutuvat alttiiksi uusien tietojärjestelmäpalvelujen aiheuttamalle kilpailulle. Muutos vahvistaa uuteen teknologiaan perustuvaa yritystoimintaa ja mahdollistaa uusien palveluiden tulon markkinoille.

Uudistuksella on myös haittapuolensa ja ongelmansa, joita lakiesityksen vaikutusarvioissa ei juurikaan ole mainittu. Vaikutusarvioiden tekstit ovat lähes pelkästään positiivisia vaikutuksia sisältäviä, negatiivisten vaikutusten osalta on vain todettu pieniä koulutuksesta ja järjestelmämuutoksista koituvia kustannusvaikutuksia eri toimijoille.

Suurimmat käytännön vaikutukset tulevat kohdistumaan kuntien, digi- ja väestötietoviraston ja Suomen ympäristökeskuksen toimintaan. Erityisesti kuntien osalta tulisi vaikutusarvioita vielä tarkentaa, lakiuudistuksen nopea aikataulu lisää vielä haastetta saada toiminnot kuntoon ajoissa. Lisäksi lakiuudistuksen vaikutuksia muille rakennusalan toimijoille ei ole selvitetty riittävästi, vaikutusarvioinneissa ei mainita esimerkiksi rakennushankkeeseen ryhtyvää lainkaan. Ryhtyvän on kuitenkin toimitettava paljon uutta tietosisältöä kunnalle, joka edelleen toimittaa sen tietojärjestelmään. Tällä hetkellä emme vielä edes tiedä, mitä kaikkea tietoa tulisi reilun vuoden päästä lähettää "tietomallimuotoisena" tietona.

SKOL muistuttaa, että myös rakennushankkeeseen ryhtyvälle, suunnittelijoille tai muille rakennushankkeessa mukana oleville koituu vaikutuksia ja kustannuksia, joita olisi ollut syytä arvioida tarkemmin.

Lakiesityksen perusteluosio on varsin laaja ja siinä on arvioitu monipuolisesti lain vaikutuksia eri rakennetun ympäristön toimijoihin. Perustelumuistion selkeä heikkous on kuitenkin se, että perustelut painottuvat selkeästi kaavatietovarantoon. **Rakennustietovarantoa koskeva arvio on puutteellinen esimerkiksi kansainvälisten vertailujen osalta.**

Lopuksi haluaisimme huomauttaa lakiesityksen vaikutusarvion kohdasta, joka koskee omistusoikeuksia. Perusteosan mukaan esityksellä ei arvioida olevan välittömiä vaikutuksia perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmään voidaan kuitenkin julkaista tekijänoikeuden alaisia rakennuspiirustuksia osana rakentamislupapäätöksen liitteitä. Tekijänoikeus luetaan omaisuuden suojaa nauttiviin varallisuusarvoisiin immateriaalioikeuksiin ja tekijänoikeutta nauttivien teosten suojasta säädetään tekijänoikeuslaissa. Tekijänoikeudet koskevat esimerkiksi sellaisia teoskynnyksen ylittäviä rakennuspiirustuksia, jotka ovat viranomaisten hallussa. Tekijänoikeuslaissa säädetään myös tekijänoikeuden alaisten teosten kappaleiden valmistamisesta ja teosten näyttämisestä sekä tekijänoikeuden rajoituksista ja tekijänoikeuksiin liittyvistä korvauksista.

Perusteluosassa on arvioitu, että ”rakennuspiirustusten helppo saatavuus rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä paikkatietona voinee vaikuttaa tekijöiden oikeuksiin välillisesti sen vuoksi, että rakennuspiirustustiedot olisi sen avulla aiempaa helpommin löydettävissä ja saatavilla.” SKOL huomauttaa, että kyseessä ei ole mahdollinen vaikutus, vaan tosiasiallinen ja todennäköinen seuraamus. Jo nykyisin kuntien rakennusvalvonnoista saatavat pääpiirustustasoiset suunnitelmat ovat johtaneet siihen, että tekijänoikeuden piiriin kuuluvia suunnitelmia on kopioitu ja hyödynnetty kaupallisesti.

Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella lakiin lisättäisiin kaavojen ja tonttijaon digitalisaatiosta johtuvat muutokset. **SKOLilla ei ole huomautettavaa muutosesitykseen.**

Lisätiedot:
Toimitusjohtaja Helena Soimakallio
Suunnittelu- ja konsultointiyritykset SKOL ry
sähköposti: helena.soimakallio@teknologiateollisuus.fi
puhelin: 040 - 550 7706