Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment

Lausunto

14.10.2022

VN/4165/2022
HE 140/2022 vp.

Ohjelmapäällikkö Juhana Rautiainen,
Erityisasiantuntija Jaakko Rastas

Asia: HE 140/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on kyse alueidenkäytön tiedoista sekä rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Tässä hallituksen esityksessä ei säädetä rakentamisen tiedoista, niiden rakenteesta tai niiden julkaisemisesta. Näistä seikoista ehdotetaan säädettäväksi hallituksen esityksessä 139/2022 vp.

1. Yleistä

Järjestelmä hyödyttää yhteiskuntaa laajasti

Ehdotetulla rakennetun ympäristön tietojärjestelmällä (RYTJ) on välitöntä ja välillistä hyötyä niin viranomaisille, kaupallisille toimijoille, yhteisöille kuin yksityishenkilöille. Sähköinen, yhteentoimiva ja ajantasainen tieto helpottaa yhteiskunnan kaikkia sektoreita.

Asukkaat saavat ajantasaista kaavatietoa helposti yhdestä paikasta, myös mökkipaikkakunnastaan. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä sisältää tulevaisuudessa kuntien toimittamat ajantasaiset kaavatiedot valtakunnallisesti. Ensimmäisessä vaiheessa asukas voi seurata kaavojen etenemistä kansallisessa palvelussa. Tulevaisuudessa tietojen pohjalta voidaan rakentaa valtakunnallinen rakennetun ympäristön suunnitteluvahti. Sinne asukas määrittelee seurattavat alueet ja saa kansallisen palveluväylän kautta tietoa suunnittelun etenemisestä ja nähtävälläoloista. Yritykset voivat luoda täysin uudenlaisia ratkaisuja ja liiketoimintaa alalle. Esimerkiksi voidaan kehittää tietopalveluita, joilla edistetään investointeja eri yhdyskunnissa.

Tietojen saavutettavuus paranee koneluettavuuden ja yhteentoimivuuden ansiosta, jolloin niitä on helpompi käsitellä ruudunlukijoilla ja muilla saavutettavuustyökaluilla. Muutos parantaa erityisryhmien tasa-arvoa.

Oikeasuhtainen verotus on olennainen osa yhteiskunnan toimivuutta. Nykytilanteessa tiedon ollessa pirstaleista ja eri tietojärjestelmissä toisistaan poikkeavaa, ei voida taata oikeantasoista kiinteistöverotusta, joka johtaa pahimmassa tapauksessa siihen, että kiinteistöverotus on liian alhaista tai liian korkeaa vaarantaen kansalaisten oikeusturvan ja julkisen sektorin toimintaedellytykset. Ehdotetun tietojärjestelmän avulla niin verottajalla kuin kunnalla olisi käytössään ajantasainen ja oikea tieto, jolloin verotus tehostuu. Tämä säästäisi myös Verohallinnon resursseja verotuksen oikaisuvaatimusten osalta.

Tietojärjestelmän tietojen ja uusia teknologioita yhdistämällä saadaan pelastustoimintaa parannettua, mikä säästäisi ihmishenkiä ja omaisuutta. Kuntien ja pelastusviranomaisten resursseja säästyisi, kun kuntien rakennusvalvonnan ja pelastusviranomaisten ei tarvitsisi tehdä erillisiä sopimuksia

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Ympäristöministeriö PL 35 00023 Valtioneuvosto	 Aleksanterinkatu 7 Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001	 09 1603 9320 +358 9 1603 9320	 kirjaamo.ym@gov.fi

tietojen välittämisestä. Yhdenmukaiset ja yhteentoimivat tiedot säästävät henkilötyötä, kun pelastusviranomaisten ei tarvitsisi omissa tietojärjestelmissään muuttaa saatavaa tietoa omiin järjestelmiinsä sopiviksi.

Puolustusministeriö ja Puolustusvoimat hyötyisivät suoraan rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä. Järjestelmän tietoja voidaan käyttää ennakoimaan tarvittavia lausuntoja kaavoista, arvioimaan maanpuolustuksellisia tarpeita eri alueilla ja arvioimaan kriisitilanteissa tarvittavia toimenpiteitä.

Aikaa säästyisi kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) saisivat jatkossa tarvitsemansa alueidenkäytön tiedot suoraan rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, eikä kuntien ja maakuntien liittojen enää tarvitsisi toimittaa tietoja ELY-keskuksille. Teknisten rajapintojen toteuttaminen kuntien ja ELY-keskuksien järjestelmien välillä RYTJ:ssä säästäisi resursseja, jotka voitaisiin kohdentaa muuhun toimintaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala tarvitsee alueidenkäytön tietoja lukuisissa prosesseissa. Esimerkiksi infrastruktuurien suunnittelussa alueidenkäytön suunnittelun tietomallimuotoisuus hyödyttää liikennejärjestelmän suunnittelua, väyläinfrastruktuurin suunnittelua, katu- ja kunnallisteknistä suunnittelua, viheralueiden suunnittelua ja sähköyhtiöiden suunnittelutehtäviä. Alueidenkäytön tietomallimuotoista suunnittelutietoa voidaan hyödyntää myös rakennuttamisen ja rakentamisen prosesseissa, kuten esimeriksi hankesuunnittelussa, rakennussuunnittelussa, kiinteistökehityksessä, rakentamisen ohjauksessa ja lupamenettelyissä.

Järjestelmä tukee tiedon kertakirjaamista ja säästää kuntien ja muiden viranomaisten kustannuksia

Järjestelmän tekninen arkkitehtuuriratkaisu tarkoittaa, että kunnat ja maakuntien liitot ylläpitävät ja tallentavat tietoa suoraan omiin järjestelmiinsä, josta tieto päivittyy rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kautta sitä tarvitseville ja siihen oikeutetuille automaattisesti rajapinnan välityksellä. Nykyisten lukuisten toimitusten (muun muassa ELY-keskukset, Verohallinto, Maanmittauslaitos, Digi- ja väestötietovirasto, Aluehallintovirasto, Suomen ympäristökeskus) sijaan kunnan tarvitsisi julkaista tiedot vain kerran yhteen paikkaan, ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmä jakaisi tiedot edelleen muille viranomaisille. Erillisistä tiedonsiirtovelvoitteista eri toimijoille voitaisiin vaiheittain luopua, mikä vapauttaisi resursseja muuhun työhön. Vaikutus maakuntien liittojen toimintaan olisi vähäisempi, mutta saman kaltainen. Lisäksi maakuntien liitot saisivat alueensa kuntien alueidenkäytön suunnitelmatietoa yhteentoimivassa muodossa ajantasaisesti, mikä säästää liittojen tiedonhallinnan kustannuksia. Kuntien työajan säästöksi on arvioitu valtakunnallisesti 0,6-1 miljoonaa euroa vuodessa. Eri viranomaisten tiedonhankintakustannusten on arvioitu vähenevän yhteensä noin 5,9 miljoonaa euroa vuosittain.

Esimerkiksi pelastustehtävien ohella pelastuslaitokset antavat lausuntoja kaavoitusprosesseissa ja rakennuslupakäsittelyn yhteydessä. Keski-Suomen pelastuslaitoksen palvelutasopäätöksen mukaan kyseisen pelastuslaitoksen 22 kunnan alueella annetaan noin 400–600 asiantuntijasuoritetta ja resurssitarve rakentamisen ja maankäytön ohjauksen osalta on 3,5 henkilötyövuotta. Jos ajatellaan, että Keski-Suomen pelastuslaitos edustaa keskimääräistä pelastuslaitosta Suomessa niin koko maan tasolla olisi suoritteita noin 8800 vuodessa ja resurssitarve 77 henkilötyövuotta. Jos oletetaan, että kaavoitus- ja rakennustietojen helpomman saatavuuden hyöty olisi 20 % luokkaa, samansuuntaisesti mitä aluevastuumuseoiden arvioitu hyöty on, niin suomalaisella mediaanipalkalla työajan säästön potentiaalinen hyöty olisi jopa 800 000 euroa vuositasolla.

Esimerkiksi Suomen Metsäkeskus on arvioinut, jos yleiskaavatietoja hyödyntäviä prosesseja saataisiin automatisoitua 20-30 prosenttia, niin vuosittainen kustannussäästö olisi noin 0,5 miljoonaa euroa vuodessa. Automatisoinnin edellytyksenä on kaavojen laatiminen tietomallimuodossa ja saatavilla oleminen valtakunnallisesti. Lisäksi Suomen 22 aluevastuumuseota antavat kukin keskimäärin noin 200 lausuntoa kaavoitukseen ja suojeluun liittyvistä hankkeista. Museon asiantuntijatyössä koituva taloudellinen hyöty on arvioitu säästyneinä työpäivinä yhteensä 924 000 euroa vuodessa.

2. Kansallinen kokonaisturvallisuus kehittyy

Vuoden 2022 turvallisuustilanteen muuttuminen huomioitiin lainsäädännön valmistelussa. Valmistelua varten laadittiin asiantuntijaselvitykset kansallisesta kokonaisturvallisuudesta ja paikkatiedon ka-

saumavaikutuksista. Selvitysten keskeisinä johtopäätöksinä on: keskitetty ratkaisu on kaikista turvallisin vaihtoehto ja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ei synny merkittävää uutta, haitallista kasaumavaikutusta, kun suunnitellut hallintatoimenpiteet toteutetaan. Säädöksissä ehdotettu vakiomuotoinen ja koneluettava tieto on edellytys, jotta tietoa voidaan rajata, karkeistaa ja poimia hallitusti vain oikeutetuille. Turvallisuustilanteiden muuttuessa valtakunnallisen järjestelmän tietoja voidaan rajoittaa nopeasti tekemällä muutos vain yhteen järjestelmään, sen sijaan, että muutos pitäisi tehdä yli 300 kertaa.

Täysin keskitetty ratkaisu tarkoittaisi, etteivät kunnat käsittelisi tietoa omissa tietojärjestelmissään. Lakiehdotuksessa noudatetaan tiedonhallintalakia (906/2019) ja mahdollistetaan kunkin viranomaisen käyttää ja ylläpitää omaa tietojärjestelmäänsä, josta tieto välittyy rajapintojen avulla muiden viranomaisten tietojärjestelmiin.

Lainsäädäntöehdotus sisältää useita alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustiedon hallintaan liittyviä kokonaisturvallisuutta lisääviä säädöksiä. Järjestelmän tiedot on luokiteltu julkisiin tietoihin, arvokkaisiin tietoaineistoihin (Komission täytäntöönpanoasetuksen mukaan), henkilötietoihin (useita kategorioita), salassa pidettäviin tietoihin ja turvallisuusluokiteltuihin tietoihin. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä toteutetaan digitaalisen turvallisuuden vaatimusten mukaisesti huomioiden TL IV-tietojen asianmukainen käsittely. Myöskään kaikkea julkiseen aineistoon liittyvää materiaalia tai paikkatietoa ei jaeta katselupalvelussa tai avoimella rajapinnalla. Osa julkisesta aineistosta on saatavilla järjestelmästä vain viranomaiskäyttöön niille, joilla on oikeus tietoon. Turvaluokiteltu aineisto ja salassapidettävä tieto on saatavilla vain niille toimijoille, joilla on oikeus tietoon. Puolustusvoimien rakennustietojen osalta toteutetaan tarvittavat menettelyt, jotta turvallisuusnäkökulmat toteutuvat. Lisäksi rajoitetaan sensitiivisten kaavakohteiden jakamista paikkatietona, esim. Puolustusvoimien alueet.

Ehdotetussa maankäyttö- ja rakennuslain 29 §:n 3 momentissa ja 40 §:n 3 momentissa annettaisiin ympäristöministeriölle asetuksenantovaltuus, jonka nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä maakuntakaavan ja yleiskaavan yhteentoimivasta tietomallimuodosta sekä kaavakohteiden ja –määräysten vakiomuotoisesta esitystavasta. Ehdotettu 55 § *asemakaavan esitystapa* 4 momentin mukaan ympäristöministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä yhteentoimivasta tietomallimuodosta, kaavakohteiden ja -määräysten vakiomuotoisesta esitystavasta sekä 3 momentissa tarkoitetulla erillisellä päätöksellä muutettujen tietojen viemisestä kaavaan.

Ensimmäisen lakiesityksen 11 § mukaisessa julkisessa tietopalvelussa tiedon hakemista rajoitettaisiin tietosuoja- ja -turvasyistä siten, että tietoja voisi hakea vain yksittäishakuina. Tällä estetään tietojen haku kerralla laajoilta maantieteellisiltä alueilta. Säädöksessä lisäksi rajoitetaan katseltavien rakennustietojen laajuus ainoastaan yleisiin ominaisuustietoihin, kuten pysyvä rakennustunnus rakennuskohteen valmistumisvuosi ja niin edelleen.

3. Yhdyskuntien kehityksen seuranta ja vähähiilisyys

Tietojen saatavuus valtakunnallisesti yhdestä järjestelmästä mahdollistaa toimijoille keskitetyn ja turvallisen tavan saada tietoa. Järjestelmän tietoja käytettäisiin yhdyskuntarakenteen ja rakennuskannan seurantaan, tilastointiin ja tutkimukseen. Tilastotietoa voitaisiin käyttää esimerkiksi yhdyskuntarakenteen ja rakennuskannan vähähiilisyyden ja materiaalitehokkuuden kehittymisen seuraamiseen sekä alan lainsäädännön toimivuuden ja rakentamisluvituksen kehittymisen seurantaan.

Tutkijat tarvitsevat rakennettua ympäristöä koskevaa tietoa analysoidakseen esimerkiksi yhdyskuntarakenteen ja rakennuskannan muutoksia. Tutkijoiden työ on haastavaa, sillä tieto on hajallaan. Tietoa on myös työlästä yhdistää ja vertailla, ja se on usein myös puutteellista. Tutkimuksessa tiedon määrittely, keruu, yhdenmukaistaminen ja analysoiminen vievät suuren osan varsinaisesta tutkimusprosessista. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä mahdollistaisi tutkimuskäyttöön tarvittavan nykyistä paremman ja kattavamman rakennetun ympäristön tiedon saatavuuden, jolloin tutkijat pystyisivät tarjoamaan laadukkaampaa tietoa päätöksenteon tueksi.

4. EU:n ja verrokkimaiden kehitys

EU:n komissio on antamassa arviolta marraskuun aikana avoimen datan direktiivin 1024/2019/EU (HE 74/2021, VM053:00/2020) mukaisen täytäntöönpanoasetuksen, joka tulisi velvoittamaan arvokkaiden tietoaineistojen tarjoamista maksutta. Tämä velvoittaisi siihen, että vuoden 2023 lopussa tai alkuvuodesta 2024 ilman ehdotettua rakennetun ympäristön tietojärjestelmää jokainen Suomen kunta joutuisi perustamaan avoimen teknisen rajapinnan ja massalatauspalvelun jakamaan olemassa olevaa täytäntöönpanoasetuksen mukaista koneluettavaa kaavatietoa. Tietojen jakaminen rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä kuntien tietojärjestelmien sijaan mahdollistaisi sen, ettei kuntien tarvitsisi osoittaa teknisiä resurssejaan lainsäädäntöjen mukaisten massalatauspalveluiden ja teknisten rajapintojen ylläpitoon. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä mahdollistaisi täytäntöönpanoasetuksen velvoitteen toimeenpanon tehokkaammin ja kokonaistaloudellisemmin.

Kaikissa vertailumaissa on tunnistettu tarve kansalliselle alueidenkäytön ja rakentamisen tiedonhallinnalle. Tämä sisältää kansallisesti määritellyt sanastot, koodistot ja tietomallit. Lisäksi kaikissa verrokkimaissa on toteutettu tai toteutetaan parhaillaan kansallinen tietovaranto, -järjestelmä tai -palvelu. Ruotsissa Lantmäteriet (Maanmittauslaitos) kehittää kansallista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää, johon kunnat julkaisevat kaavatiedot. Norja yritti ensin toteuttaa hajautetun ratkaisun, jossa kuntien järjestelmät synkronoituisivat keskenään. Hajautettu ratkaisu epäonnistui ja Norja kehittää kansallista ratkaisua tilalle. Tanskassa on ollut jo pitkään käytössä kansallinen alueidenkäytön tietopalvelu plandata.dk. Vastaavasti Alankomaissa on myös ollut pitkään käytössä kansallinen alueidenkäytön tietopalvelu ruimtelijkeplannen.nl. Saksan liittovaltio on velvoittanut Ländereitä kehittämään alueidenkäytön tietojärjestelmät, joihin kunkin alueen kunnat vievät tiedot. Viro on suunnitellut julkaisevansa oman kansallisen alueidenkäytön suunnittelutietojärjestelmänsä lokakuussa 2022. Kuten ehdotetussa laissa, muissa maissa kunnilla on mahdollisuus ylläpitää tietoa omassa tietojärjestelmässään, josta ne jakavat sen kansalliseen järjestelmään. Vertailumaissa on myös lailla velvoitettu kuntia viemään alueidenkäytön tietoja valtakunnalliseen järjestelmään.

Liitteet YM HE 140/2022 vp. diaesitys 19102022

Jakelu Ympäristövaliokunta