

Lausuntopyyntö luonnoksesta ympäristöministeriön asetukseksi yhteentoimivassa tietomallimuodossa laadittujen kaavojen kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystavasta

Ympäristölautakunta 09.11.2023 § 95
547/00.01.07/2023

Valmistelija Kaavoituspäällikkö Antti Kivikko

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa aiheesta: *Luonnos ympäristöministeriön asetukseksi yhteentoimivassa tietomallimuodossa laadittujen kaavojen kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystavasta.* Lausunto tulee toimittaa viimeistään 30.11.2023.

Perustelumuiston mukaan:

”Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) on nykyisin säädetty kaavan esitystavasta siten, että kaava esitetään kartalla ja kaavaan kuuluvat myös kaavamerkinnot ja -määräykset. Maankäyttö- ja rakennuslain 1.1.2024 voimaan tuleva vaatimus valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa laadittavasta kaavasta muuttaa kaavan sisällön ja esitystavan määrittelyä. Alueidenkäytön digitalisaatiota edistävät muutokset koskevat kaavan esitystapaa siten, että 1.1.2024 alkaen kaavat koostuvat kaavakohteista ja -määräyksistä. Lakimuutoksen myötä edellytetään myös tonttijaon laatimista valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa ja esittämistä valtakunnallisesti vakiomuotoisesti kartalla ja tarvittaessa erillisenä asiakirjana. Lakimuutokseen liittyy siirtymäsäännös, jonka mukaan kunta ja maakunnan liitto voivat kuitenkin yksittäisen kaavan tai tonttijaon laatimisen osalta soveltaa lakimuutoksen voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä vuoden 2028 loppuun. Maankäyttö- ja rakennuslain 29, 40 ja 55 §:n mukaan ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä yhteentoimivasta tietomallimuodosta sekä kaavakohteiden ja -määräysten vakiomuotoisesta esitystavasta.

Ympäristöministeriön asetus yhteentoimivassa tietomallimuodossa laadittavien kaavojen kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystavasta pohjautuu Yhteentoimivuusalustan kaavatietomalliin, joka toimii loogisen tason kansallisena kaavatietomallina.

Kansallisessa kaavatietomallissa kaavatietojen rakenne on kuvattu tietokomponentteina, jotka koostuvat ominaisuustietoja eli attribuuttitietoja sisältävistä tietoluokista sekä tietojen välisiä suhteita kuvaavista assosiaatioista, jotka kertovat, miten tiedot liittyvät toisiinsa. Kansallinen kaavatietomalli kuvaa siis valtakunnallisesti yhteentoimivan kaavatiedon määritykset eli vaatimukset kaavatiedon rakenteelle. Osa ominaisuustiedoista, kuten tieto kaavamääräyksen sisältöä luokittelevasta kaavamääräyksen lajista, tulee kansallisen kaavatietomallin mukaan ilmaista koodistojen avulla. Nämä koodistot löytyvät Yhteentoimivuusalustalta. Valtakunnalliset koodistot varmistavat tiedon koneluettavuuden ja haettavuuden kansallisesti.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen alueidenkäytön digitalisaatiota edistävien muutosten lisäksi 1.1.2024 tulee voimaan myös laki rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä (431/2023 RYTJ-laki). Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä eli Ryhti-järjestelmä on laaja kokonaisuus, jonka käyttöönotto edellyttää testaamista ja jatkuvaa kehittämistä.

Ryhti-järjestelmään toimitettavat alueidenkäyttöä koskevat tiedot tulee toimittaa valtakunnallisesti yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa eli myös Ryhti-järjestelmään toimitettavien tietojen kannalta on tarpeen, että kaavat laaditaan valtakunnallisesti yhteentoimivassa tietomallimuodossa. RYTJ-lain 5 §:ssä säädetään Ryhti-järjestelmään toimittavista alueidenkäyttöä koskevista tiedoista. RYTJ-lain 5 §:ää sovelletaan 1.1.2029 alkaen.

Ryhti-järjestelmä rakennetaan vuosien 2023 ja 2024 aikana, ja se avautuu käyttäjille vaiheittain vuonna 2024. Sen jälkeen alkaa siirtymäkausi, jolloin vuosina 2025–2028 Ryhti-järjestelmä otetaan laajasti käyttöön kunnissa ja maakuntien liitoissa. Vaikka alueidenkäytön tietojen toimittamista ei edellytetä vielä 1.1.2024 alkaen, Ryhti-järjestelmän kehitysaikataulu mahdollistaa sen, että kunnat ja maakuntien liitot pystyvät siirtymäaikana testaamaan laatimiensa kaavojen valtakunnallista yhteentoimivuutta hyödyntämällä Ryhti-järjestelmän validointipalvelua. Validointipalvelun avulla voidaan tarkistaa, läpäiseekö kaava-aineisto valtakunnallisesti määritellyt tekniset vaatimukset kaavatiedon rakenteesta.

Tähän mennessä kaavoja ei ole vielä laadittu kansallisen kaavatietomallin mukaisesti, joten sen käytöstä ei ole vielä saatu käytännön kokemuksia. Kansallista kaavatietomallia onkin todennäköisesti tarpeen kehittää sen soveltamisesta saadun kokemuksen sekä rakennetun ympäristön tietojärjestelmän testauksen yhteydessä saadun palautteen pohjalta siirtymäkauden aikana.

1.1.2024 voimaan tulevaksi tarkoitetulla ympäristöministeriön asetuksella on tarkoitus säätää yhteentoimivassa tietomallimuodossa laadittujen kaavojen kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystavasta. Asetuksessa säädettäisiin vain tietomallimuodossa laadittujen kaavamääräysten yhteentoimivuuden vähimmäistasosta siltä osin, että pystytään määrittelemään valtakunnallisesti vakiomuotoinen esitystapa kaavakohteille ja -määräyksille. Ryhti-järjestelmään toimitettavien tietojen rakenne määritellään tarkemmin ympäristöministeriön asetuksella, joka tulee voimaan vasta siirtymäajan päätyttyä.”

Asetuksen tavoitteena on muodostaa kaavoituksen käytäntöihin sellaiset tietomallipohjaiset koodistot, normit ja toimintatavat, joilla voidaan tuottaa valtakunnallisesti yhtenäistä, vakiomuotoista kaava-aineistoa. Nykyisellään eri kuntien kaavamerkinnöissä ja -määräyksissä esiintyy suuria eroja, joka vaikeuttaa niiden tulkintaa eri kuntien välillä sekä valtakunnallisen kaava-aineiston laatimista. Jatkossa asetus vaatii kaavojen laatimista tietomallimuodossa, joka tulee pakolliseksi siirtymäajan jälkeen.

Perustelumuistion mukaan jatkossa kaavat koostuisivat kaavakohteista sekä rakenteellisesta tietosisällöstä. Asetusluonnoksen mukaan:

”Kaavakohde eroaa voimassa olevan lain mukaisesta kaavamerkinnästä siten, että oikeusvaikutteisen kaavan ohjausvaikutuksen kannalta kaavakohteen olennaista tietosisältöä ovat tietomallissa vain maantieteellinen sijainti ja geometria. Siinä missä kaavamerkintä on kaavan ohjausvaikutusta ilmentävä kuva kaavakartalla, jota tulkitaan osana siihen liitettyä kaavamääräyksen sisältöä, kaavakohde on pelkkä sijaintiobjekti eli geometristä muotoa kuten viivaa, pistettä tai aluetta kuvaava kohde, jolla on tietty sijainti. Kaavakohde saa merkityksensä vasta siihen liitettyjen kaavamääräysten myötä. Kaavakohde ei siis yksinään sisällä tietoa kaavan ohjausvaikutuksesta, vaan siihen tulee aina liittää kaavamääräys.”

Kaavamerkintöihin nykyisin liittyvä tietosisältö, esimerkiksi alueen käyttötarkoitus, olisi jatkossa osa tietomallimuodossa laaditun kaavamääräyksen rakenteellista tietosisältöä.

Kansallisessa kaavatietomallissa maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu kaavamääräys on jaettu kaavamääräyksen tietoluokkaan ja kaavamääräysryhmiin sekä yleismääräysryhmiin. Tämän ryhmäjaon avulla kaavatietoa hyödyntävät tietojärjestelmät pystyvät tunnistamaan, kohdistuuko kaavamääräys tiettyyn kaavakohteeseen vai koko kaavan alueeseen. Yksittäisistä kaavamääräyksistä muodostuva ryhmä liitetään kaavamääräysryhmän avulla kaavakohteeseen ja yleismääräysryhmän avulla koko kaavaan. Kaavamääräysryhmälle annetaan otsikko, joka kertoo entisen merkinnän selitteen tapaan, mistä kaavamääräyksessä on kyse. Yleismääräysryhmän ja siihen liittyvän otsikoinnin avulla voidaan puolestaan jäsentää koko kaavaa koskevat yleismääräykset selkeiksi kokonaisuuksiksi, esimerkiksi ”hulevesien hallintaa koskevat yleismääräykset”.

Lausunnon kohteella olevan asetuksen mukaan kaavan laatimisessa hyödynnetään kaavamääräyskoodoja, joiden avulla kaavamääräysten sisältö luokitellaan valtakunnallisesti yhteentoimivassa ja koneluettavassa muodossa. Asetusluonnoksessa esitetään liitteinä laadittuja kaavamääräyksiä kuvaavia koodistoja.

Maankäyttöpalvelut on pyrkinyt pysymään tietoisena ja tutustumaan maankäytön sekä rakentamisen vauhdilla uudistuvaan lainsäädäntöön, vaatimuksiin sekä tietojärjestelmien vaatimuksiin. Tämä on edellyttänyt merkittävästi koulutuksiin sekä erilaisiin tilaisuuksiin osallistumista. Tätä tulee jatkaa, jotta muutostarpeista pysytään perillä ja muutoksiin kyetään reagoimaan riittävällä tavalla riittävän ajoissa. Jatkuvasti muuttuva työympäristö sekä vaatimukset vaativat myös resursseja henkilöstöön sekä tietojärjestelmien kehittämiseen.

Maankäytön ja rakentamisen alueella on tapahtumassa samaan aikaan suurimmat muutokset sitten maankäyttö- ja rakennuslain voimaantulon vuonna 1999. Tietomallipohjainen kaavan laadinta on uutta koko Suomessa ja ala kehittyy jatkuvasti. Tietomallipohjaisuus muuttaa sekä kaavoituksen toimintatapoja että tietojärjestelmille aiheutuvia vaatimuksia. Kyseessä on yksi suurimmista ellei jopa suurin nykyaikaista maankäytön suunnittelua koskeva muutos. Muutos, joka edellyttää muutoksia koko toiminta- ja suunnittelutapaan. Koko kaavoituksen logiikka muuttuu osittain tietorakenteen muutoksen seurauksena.

Kaavakohteisiin sekä -määräyksiin liittyvät koodistot vaikuttavat selkeiltä. Tietomallipohjaiset koodistot sekä merkintöjen ulkonäkö muistuttaa paljon nykyisiä kaavojen aluevarauksia ja määräyksiä. Niiden toimintamalli ja tietorakenne on kuitenkin täysin erilainen. Kaupunki ei ole osallistunut aktiivisesti koodilistojen laadinnan ja testauksen työhön, johon kuntia on kutsuttu mukaan. Kehittämistä ja testaamista ovat hoitaneet muut kunnat ja kaupungit.

Asetuksen mukaisen tietomallipohjaisen kaavan tuottamiseen on siirtymäaika vuoden 2028 loppuun saakka. Sen jälkeen todennäköisesti kaava ei tule enää lainvoimaiseksi, ellei sitä ole laadittu tietomallimuodossa. Käytännössä kuitenkin on odotettavissa, että kaavan tuottaminen tietomallipohjaisille kaavoille luotuu valtakunnalliseen palveluun tulee vaikeutumaan takarajan lähestyessä. Asetuksen voimaan tulon ja siirtymäajan lopun välillä perinteisen kaavoituksen tietomuodolla

laaditut kaavat tulee myös olla siirrettävissä tietomallimuotoon tulevaisuudessa.

Kaupungin tilanne ja valmiudet tietomallipohjaisen kaavan luomiseen tällä hetkellä ovat heikot. Kaupungilla käytössä oleva kaavoituksen Fiksu-ohjelmisto ei tällä hetkellä ominaisuuksiltaan mahdollista tietomallipohjaisen kaavan luomista. Fiksun palveluntarjoajan Symetrin mukaan ohjelmistoa pyritään kehittämään tietomallipohjaisen kaavoituksen vaatimuksiin. Maankäyttöpalveluissa näkemys on kuitenkin se, että asiassa tulee esiintymään haasteita ja Symetrin kyvykkyys tarjota kunnolla toimiva ja uusiin vaatimuksiin soveltuva ohjelmisto myös tulevaisuudessa on kyseenalainen. Samaan aikaan toteutuva valtakunnallinen Ryhti-järjestelmä ja siihen asetetut velvoitteet edellyttävät myös muuta tietojärjestelmien kehittämistä, jotta vaatimukset voidaan täyttää ja toiminta säilyy sujuvana tehokkuuden kärsimättä. Kyseessä on laajempi kokonaisuus, jota tulee lähitulevaisuudessa tarkastella laajempana kaupungin paikkatietojärjestelmän kokonaiskehittämiseen liittyvänä asiana suhteutettuna lainsäädännön jatkossa asettamiin vaatimuksiin. Joka tapauksessa kaupungin paikkatieto- ja suunnittelujärjestelmien kokonaisuus edellyttää kehittämistä, jotta lainsäädännön vaatimukset täytetään ja toisaalta työajan menekki järjestelmien välisissä siirroissa ei kohtuuttomasti kasva. Tietojärjestelmäkokonaisuuden kehittäminen tulee olemaan iso hanke, ja aiheuttamaan myös merkittäviä kustannuksia, riippumatta valittavasta ratkaisusta ja etenemissuunnasta.

Lausuntopyyntöön yhteydessä esitetyt materiaalit mukaan lukien asetusluonnos sekä liitteet ovat saatavilla osoitteessa lausuntopalvelu.fi: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposald=afda9423-2449-44a0-804c-21820f3fd81f>

Toimivalta	Hallintosääntö 30 §
Esittelijä	Kaavoituspäällikkö Antti Kivikko
Päätösehdotus	Ympäristölautakunta päättää esittää kaupunginhallitukselle kaupungin lausunnoksi lausuntopyyntöön luonnoksesta ympäristöministeriön asetukseksi yhteentoimivassa tietomallimuodossa laadittujen kaavojen kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystavasta seuraavaa:

Yleisesti on hyvä, että maankäytön suunnittelun prosesseja sekä digitaalisuutta pyritään kehittämään.

Tietomallipohjainen kaavoitus ja siihen liittyvät muutokset kaavoituksen toimintatavoissa sekä tietojärjestelmissä edellyttävät kuitenkin merkittäviä muutoksia eri kuntien kesken. Valmiudet vaihtelevat kuntakohtaisesti paljon.

Erityisesti pienten kuntien osalta asetuksen mukainen tietomallipohjainen kaavoitus tulee vaatimaan suurta järjestelmäkehitystä yhdessä RYTJ-lakiin ja Ryhti-järjestelmään liittyvien muiden vaatimusten kanssa. Samaan aikaan pienten kuntien tarpeet ja hyödyt tietomallipohjaisuudelle kaavoituksessa ovat suuria kaupunkeja pienempiä, koska kaavahankkeiden määrä on vähäisempi ja käsiteltävät suunnittelukohteet yksinkertaisempia. Pienten kuntien resurssit tietojärjestelmien kehittämiseen ovat pienempiä. Jotta asetuksen mukaisen uuden toimintamallin luomat valtakunnalliset hyödyt saavutetaan myös pienemmissä kunnissa, tulee niille tarjota merkittävää tukea kaavoituksen tietojärjestelmien kehittämiseen.

Päätös

Päätösehdotus hyväksyttiin.
