

Karoliina Joensuu, Ilona Välimaa, Hanna Tuominen,
Jenny Ihalainen, Ilkka Rissanen ja Tuomo Ostamo

Sähkön jakeluverkon luvitusmenettelyjen sujuvoittaminen

Elokuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 48/2018

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 23.8.2018		
Tekijät	Karoliina Joensuu, Ilona Välimaa, Hanna Tuominen, Jenny Ihalainen, Ilkka Rissanen, Tuomo Ostamo		
Julkaisun nimi	Sähkön jakeluverkon luvitusmenettelyjen sujuvoittaminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 48/2018		
Asiasanat	Toimitusvarmuus, sähkönsiirto, jakeluverkko, luvitus		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	-		
Julkaisuaika	Elokuu, 2018	Sivuja 67	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Vuonna 2013 voimaan tullut sähkömarkkinalaki 588/2013 edellyttää sähkönjakeluverkkojen toimitusvarmuuden parantamista, mikä edelleen edellyttää investointeja nykyiseen sähköverkkoon. Nämä investointihankkeet vaativat toteutuakseen useita lupa- ja lausuntomenettelyjä. Vaadittujen lupa- ja muiden rakentamista edeltävien menettelyjen on käytännössä todettu vievän niin paljon aikaa, että ne hidastavat toimitusvarmuusvaatimusten toteutumista sekä aiheuttavat korkeita kustannuksia. Tämän selvityksen tavoitteena on ollut löytää kustannustehokkaita keinoja lakisääteisen sähkön toimitusvarmuuden parantamiselle sujuvamman sähkön jakeluverkon luvituksen myötä.

Jakeluverkkoinvestointien luvitus on tapauskohtaisesti vaihdellen useista eri lupa-, lausunto- ja muista menettelyistä koostuva kokonaisuus. Selvityksessä havaitut luvituksen haasteet ovat moninaisia eivätkä kaikki suoraan viranomaismenettelyihin liittyviä. Kolme todettua keskeistä osa-aluetta luvituksen sujuvoittamiseksi ovat maanomistajat ja heidän kanssaan tehtäviin sopimuksiin liittyvä vuorovaikutus, lupamenettelyjen sähköinen asiointi sekä kunnallisten lupamenettelyjen yhdenmukaistaminen. Kuhunkin osa-alueeseen on annettu useita konkreettisia ehdotuksia sujuvoittamista koskien.

Sähkön jakeluverkon luvituskokonaisuuden kehittämisestä vastaava tahoa ei tällä hetkellä ole ja erillisiä lupamenettelyjä kehitetään huomioimatta välttämättä luvituksen kokonaiskuvaa. Tässä selvityksessä on ehdotettu kokonaisuuden kehittämiseen eri viranomaistahoista koostuvaa yhteistyöryhmää, joka tarkastelisi jakeluverkkojen luvituksen kokonaisprosessia ja osaltaan seuraisi ja tukisi eri ministeriöiden jakeluverkkojen luvitukseen liittyviä muita selvityksiä ja sujuvoittamishankkeita.

Liite 1 Lainsäädäntö - luvat tiivistettynä taulukkomuotoon

Liite 2 Sidosryhmähaastattelujen haastattelukysymykset

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 23.8.2018		
Författare	Karoliina Joensuu, Ilona Välimaa, Hanna Tuominen, Jenny Ihalainen, Ilkka Rissanen, Tuomo Ostamo		
Publikationens namn	Förenkling av eldistributionsnätets tillståndsförfaranden		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 48/2018		
Nyckelord	Leveranssäkerhet, elöverföring, distributionsnät, tillståndsförfarande		
Publikationens delar /andra producerade versioner	-		
Utgivningsdatum	Augusti, 2018	Sidantal 67	Språk finska

Sammandrag

Elmarknadslagen 588/2013 som trädde i kraft 2013 förutsätter förbättring av eldistributionsnätens leveranssäkerhet, vilket i sin tur förutsätter investeringar i nuvarande elnät. Dessa investeringsprojekt kräver flera tillstånds- och remissförfaranden. Nödvändiga tillstånds- och andra förfaranden före byggandet har i praktiken konstaterats ta så mycket tid i anspråk att de fördröjer genomförandet av leveranssäkerhetskraven samt orsakar höga kostnader. Målsättningen för denna utredning har varit att hitta kostnadseffektiva metoder för förbättring av lagstadgad elleveranssäkerhet genom förenklat tillståndsförfarande.

Tillståndsförfarandet för investeringar i distributionsnät är en helhet bestående av flera olika tillstånds-, remiss- och andra förfaranden som varierar från fall till fall. Tillståndsförfarandets utmaningar som upptäcktes under utredningen är varierande och alla har inte direkt anknytning till myndighetsförfaranden. De tre konstaterade centrala delområdena för förenkling av tillståndsförfarandet är markägare och växelverkan i samband med avtal som ska träffas med dem, elektronisk kommunikation gällande tillståndsförfaranden samt harmonisering av kommunala tillståndsförfaranden. Flera konkreta förslag om förenkling har presenterats för respektive delområde.

Någon aktör som ansvarar för helheten i utvecklingen av tillståndsförfarandet finns inte för närvarande och separata tillståndsförfaranden utvecklas utan att nödvändigtvis beakta helhetsbilden för tillståndsförfarandet. I den här utredningen har man föreslagit en samarbetsgrupp för utveckling av helheten bestående av olika myndigheter, som skulle granska den övergripande processen för tillståndsförfarandet för distributionsnäten och därmed följa upp och stödja olika ministeriers övriga utredningar och förenklingsprojekt med anknytning till distributionsnätens tillståndsförfarande.

Bilaga 1 Lagstiftning - tillstånd sammanfattade i tabellformat

Bilaga 2 Intervjufrågor till intervjuer av berörda parter

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 23.8.2018		
Authors	Karoliina Joensuu, Ilona Välimaa, Hanna Tuominen, Jenny Ihalainen, Ilkka Rissanen, Tuomo Ostamo		
Title of publication	Streamlining the permitting process of the electricity distribution network		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 48/2018		
Keywords	Security of supply, transmission of electricity, distribution network, permitting		
Other parts of publication/ other produced versions	-		
Release date	August, 2018	Pages 67	Language Finnish

Abstract

The Electricity Market Act (588/2013), which entered into force in 2013, requires an improvement in the security of supply of electricity distribution networks, which in turn results in a need to invest in the existing distribution networks. To be able to proceed, these investment projects call for multiple permit and statement processes. These processes have been found to take so much time that it slows down the achievement of the security of supply targets and causes high costs. The aim of this study has been to find cost-effective means to improve the security of supply through more fluent permitting processes.

The permitting process of distribution network investments can consist of multiple permit, statement and other proceedings, varying case-by-case. The study found a variety of challenges related not only to the official permitting procedures. Three main topics for improvement were found: landowners and communication with them regarding land lease agreements; digitalization of permitting procedures; and harmonization of the municipal permitting processes. The study gives multiple suggestions for improvement for each of the three topics.

There is no entity currently responsible for the development of the whole permitting process of the distribution network investments and the different parts of the process are developed without necessarily considering the overall picture. The study suggests the establishment of a working group consisting of officials from different entities related to the process. The working group would look at the permitting process of the electricity distribution network investments as a whole, as well as observing and supporting related development projects within the different ministries.

Appendix 1 Legislation - summary table of permits

Appendix 2 Questions of the stakeholder interviews

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. Työn tausta	7
1.1. Lähtökohdat ja tavoitteet.....	7
1.2. Käytetyt käsitteet.....	8
1.3. Sähköverkko Suomessa	9
1.4. Työvaiheet ja tutkimusmenetelmät	11
Nykytilanteen selvitys	12
Ehdotukset sähkön jakeluverkkojen rakentamiseen liittyvien lupa- ja muiden menettelyjen sujuvoittamiseksi	15
2. Lupa- ja lausuntomenettelyjä koskeva lainsäädäntö	16
2.1. Jakeluverkon laatuvaatimukset.....	16
2.2. Käynnissä olevat lainsäädäntöhankkeet.....	16
2.3. Jakeluverkon rakentamisessa ja ylläpidossa tarvittavat luvat ja muut vastaavat menettelyt	18
Yleistä.....	18
Lunastuslupa	19
Lunastuslain mukainen tutkimuslupa	20
Sijoittamissopimukset sekä yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamislupa	21
Kaivulupa	22
Hankelupa suurjännitejohdon rakentamiselle	22
Sähköaseman rakennuslupa	23
Lupa sijoittaa sähköjohtoja maantiealueelle	24
Lupa sijoittaa sähköjohtoja yksityistiealueelle	25
Lentoestelupa.....	26
Rautateiden risteämäluvat	26
Vesilupa ja vesilain mukainen käyttöoikeus.....	26
Luonnonsuojelulain mukaiset selvitykset ja poikkeamisluvat	28
Muinaisuistolain mukainen inventaario ja kajoamislupa	29
Natura-arviointi.....	29
3. Käytännön haasteet nykyisten lupamenettelyjen soveltamisessa	30
3.1. Tunnistetut kehittämiskohdat lupakohtaisesti	32

Yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamislupa.....	32
Lupa sijoittaa sähköjohtoja maantiealueelle	33
Lupa sijoittaa sähköjohtoja yksityistiealueelle	34
Vesilupa ja vesilain mukainen käyttöoikeus.....	35
Rakennus- tai toimenpidelupa	36
3.2. Tunnistetut kehittämiskohdat aihealueittain.....	36
Maanomistajat.....	36
Kunnat.....	38
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot.....	39
Viranomaisten välinen yhteistyö	40
Yhteisrakentaminen	41
Viestintä ja vuorovaikutus	42
Viranomaisten ohjeistus	42
3.3. Lupamenettelyjen vaikutus jakeluverkkoinvestointien kokonaisaikatauluihin ja - kustannuksiin	43
4. Sähkön jakeluverkkojen rakentamiseen liittyvien luvitusmenettelyjen sujuvoittaminen.....	45
4.1. Viime vuosina tehdyt sujuvoittamiseen tähtäävät toimet.....	46
4.2. Käynnissä olevien lainsäädäntömuutosten odotettavat vaikutukset	47
4.3. Keskeiset sujuvoittamisehdotukset.....	49
Sopiminen ja vuoropuhelu maanomistajien kanssa.....	49
Lupa- ja lausunnotmenettelyjen sähköinen asiointi	51
Kunnallisten lupamenettelyjen yhdenmukaistaminen	52
4.4. Mahdollisuudet lupamenettelyjen kehittämisvastuun tiivistämiseksi sähkön jakeluverkkojen rakentamiseen liittyen	53
4.5. Muut konkreettiset ehdotukset menettelyjen sujuvoittamiseksi eri osa-alueilla....	54
5. Yhteenveto.....	57
6. Lähteitä ja tausta-aineistoa	60

1. TYÖN TAUSTA

1.1. Lähtökohdat ja tavoitteet

Vuonna 2013 voimaan tullut sähkömarkkinalaki 588/2013 edellyttää sähköjakeluverkkojen toimitusvarmuuden parantamista. Laissa on linjattu, että sähköverkon haltijan on suunniteltava ja rakennettava verkkoaan siten, että sähköverkko ja sähköverkkopalvelut toimivat luotettavasti ja varmasti¹. Myös Suomen energia- ja ilmastostrategiassa vuodelle 2030² on linjattu, että ”varmistetaan jakeluverkkojen toimitusvarmuustavoitteen toteutuminen ja verkkojen toimitusvarmuuden hyvä taso sekä korvausinvestoinnit”. Sähkön toimitusvarmuus korostuu tulevaisuudessa entisestään, kun hajautetun sähköntuotannon määrä lisääntyy.

Laissa määrätyn säästä riippumattoman toimitusvarmuuden saavuttaminen edellyttää investointeja nykyiseen sähköverkkoon. Nämä investointihankkeet vaativat toteutukseen edetäkseen useita lupa- ja lausuntomenettelyjä. Sähkölaitteistoja, eli erilaisia voimajohtoja sekä muuntajia ja sähköasemia, asennetaan erilaisiin ympäristöihin ja niitä varten haetaan useita erilaisia lupia, jotka osin riippuvat kyseessä olevasta ympäristöstä ja siihen liittyvistä sääntelytarpeista. Lupa- ja lausuntomenettelyjen osana sähköverkkoyhtiöt neuvottelevat ja ovat muuten vuorovaikutuksessa useiden eri viranomaisen ja muiden lupia myöntävien ja lausuntoja antavien tahojen sekä maanomistajien kanssa. Lupamenettelyjen on käytännössä³ todettu vievän niin paljon aikaa, että ne hidastavat toimitusvarmuusvaatimusten toteutumista sekä aiheuttavat korkeita kustannuksia.

Tämän selvityksen tavoitteena on ollut löytää kustannustehokkaita keinoja lakisääteisen sähkön toimitusvarmuuden parantamiselle sujuvamman luvituksen myötä. Toimiva ja kustannustehokas sähköjakeluinfrastruktuuri varmistaa myös, että lisääntyvä hajautettu sähköntuotanto saadaan integroitua sähköjärjestelmään ja, että eurooppalaiset sähkön sisämarkkinat toimivat.

Tarkemmin selvityksen tavoitteena on ollut tunnistaa sähköjakeluverkon toimitusvarmuuden parantamista koskevien investointien lupa- ja näihin verrattavissa olevat lausuntomenettelyt erijännitteisissä verkoissa ja eri ympäristöissä sekä edelleen tarkastella näiden menettelyjen vaikutusta toimitusvarmuusinvestointien toteutumisen aikatauluun ja kustannuksiin. Lisäksi työssä on etsitty keinoja sujuvoittaa sähkön jakeluverkkojen rakentamiseen liittyviä lupamenettelyjä ja luvituksen kokonaisuutta huomioiden eri menettelyjen taustalla olevat tarpeet sekä tarkoitus. Kokonaisuuden huomioimiseksi työssä on käytännössä otettu huomioon varsinaisten viranomaismenettelyjen lisäksi hankkeiden toteutukseen vaikuttavia muita tekijöitä kuten rakentamista edeltävä sidosryhmäviestintä, ohjeistus ja viranomaisyhteistyö.

¹ Tarkemmin sähkömarkkinalaissa (588/2013) määrätään, että asemakaava-alueella verkon käyttäjälle ei saa aiheutua yli 6 tuntia kestävä sähköjakelun keskeytystä. Laissa on myös asetettu siirtymäsäännös jakeluverkon toimintavarmuudelle siten, että vuoden 2019 loppuun mennessä 50 prosentilla jakeluverkon kaikista käyttäjistä, pois lukien vapaa-ajan asunnot, on toimitusvarmaa sähköä. Vuoden 2023 loppuun mennessä vastaava tavoite on 75 prosenttia.

² Työ- ja elinkeinoministeriö, 4/2017, Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2030. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-190-6>

³ ks. esim. Liikennevirasto 2018: Johtolupaprosessin kehittäminen pilottihanketta hyödyntäen

Tarkemmin selvityksessä on tutkittu seuraavia kysymyksiä:

- Mitä lupamenettelyjä ja niihin verrattavia lausunntoimenettelyjä liittyy sähköjakeluverkkojen (ml. suurjännitteiset jakeluverkot) rakentamiseen ja maastoon sijoittamiseen?
- Millaisia tarpeita ja tavoitteita on näiden menettelyjen taustalla?
- Millaisia vaikutuksia ja mahdollisia ongelmia liittyy sähköjakeluverkkojen suunnitteluun ja rakentamiseen liittyviin lupamenettelyihin? (Huomioiden vaikutukset hankkeiden aikatauluihin ja kustannuksiin yksittäisten hankkeiden, infrastruktuurien rakentamiseen liittyvien yhteishankkeiden ja sähköjakelun toimitusvarmuuden parantamisen edellyttämien investointien kokonaisuuden näkökulmasta.)
- Millaisia konkreettisia ehdotuksia lupamenettelyjen ja –viranomaisten välisen yhteistyön sujuvoittamisesta ja kustannustehokkuuden parantamisesta voidaan tehdä? (Huomioiden lupamenettelyjen taustalla olevat yhteiskunnalliset intressit.)
- Onko mahdollista kehittää menettelyä, jolla useaan ministeriöön hajautunutta vastuuta sähköjakeluverkkojen rakentamiseen liittyvien lupamenettelyjen kehittämisestä voitaisiin tiivistää?

Lupamenettelyihin liittyvä lainsäädäntö jakautuu usean eri ministeriön toimialalle. Yksi selvityksen keskeisistä tavoitteista on ollut huomioida luvitus kokonaisuutena kaikki asiaan koskevan lainsäädännön eri toimialat ja viranomaiset mukaan lukien. Työn yhteydessä on selvitetty niin luvanhakijoiden kuin lupia myöntävien tahojen näkökulmia vallitseviin haasteisiin ja mahdollisiin sujuvoittamiskeinoihin.

Yksi nykyisen hallituksen kärkihankkeista on ”Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen”-kokonaisuus, jonka tavoitteena on turhien normien purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Tämä selvitystyö liittyy yllä mainittujen toimitusvarmuustavoitteiden lisäksi kyseiseen kärkihankkeeseen.

Tämän selvityksen on laatinut ÄF-Consult Oy, yhteistyössä Krogerus Oy:n sekä Eltel Networks Oy:n kanssa. Selvityksen ohjausryhmässä ovat toimineet työ- ja elinkeinoministeriö (puheenjohtaja), ympäristöministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö.

1.2. Käytetyt käsitteet

Tässä selvityksessä on kartoitettu sähköjakeluverkon suunnittelu- ja rakennushankkeen luvituksessa ilmeneviä haasteita ja luotu konkreettisia ehdotuksia keinoiksi luvituksen sujuvoittamiseksi. Johtojen omistajista käytetään termejä **jakeluverkkoyhtiö**, **verkkoyhtiö** tai **sähköverkkoyhtiö**. Johdon omistaja vastaa hankkeen etenemisestä joko kokonaisuudessaan tai ostamalla osan tai kokonaisuuden palveluna suunnittelijalta.

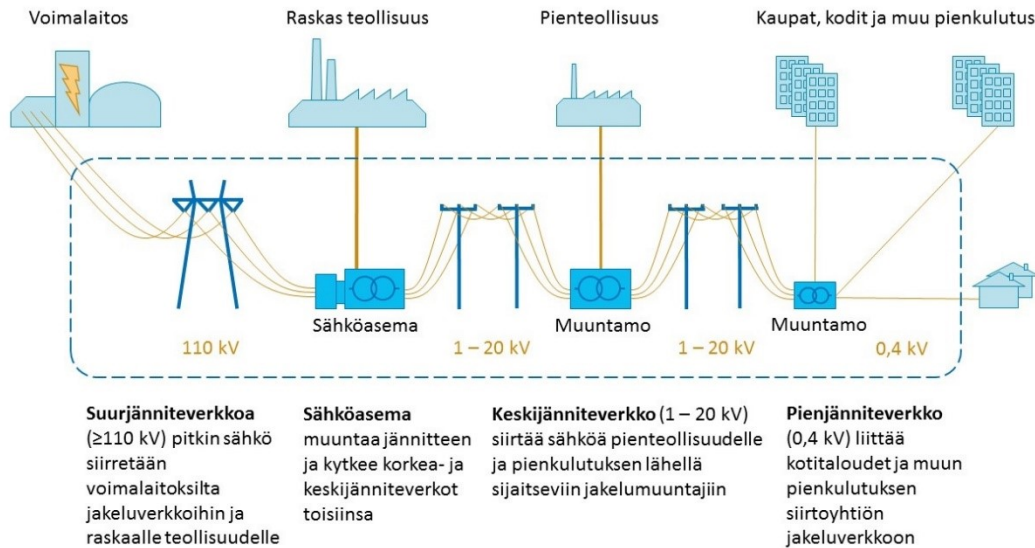
Verkkoyhtiö hakee vastaavilta viranomaisilta lain edellyttämät luvat sekä muilta tahoilta tarvittavat lausunnot hankkeen toteuttamiseksi. **Luvilla** tarkoitetaan viranomaisten antamaa oikeutta jonkin asian tai toiminnan tekemiseen tai toteutukseen. **Lausunnot** ovat muiden kuin luvan myöntävän tahon antamia kannanottoja suunnitellusta toiminnasta, ja ne antavat sekä verkkoyhtiölle että viranomaiselle lisätietoja huomioon otettavista asioista. Tässä selvityksessä **luvitusprosessilla** viitataan luvituskokonaisuuteen, joka sisältää kaikki jakeluver-

kon rakentamiseen tarvittavat lausunnot, luvat ja ilmoitusmenettelyt. Selvityksessä käsitellään lupa- ja lausuntomenettelyitä sekä niiden kehittämistä nimenomaan sähkön jakeluverkon rakentamisen näkökulmasta.

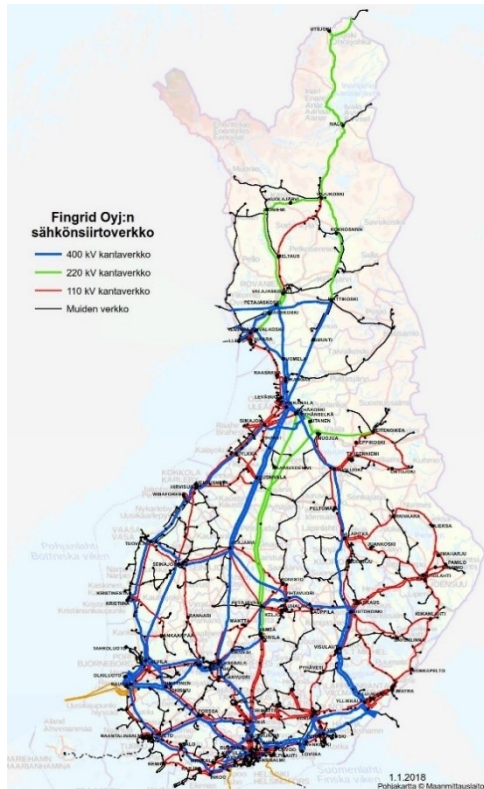
Maakaapeli -termiä käytettäessä on selvityksessä kyse sähkönsiirtoon tarkoitetusta maanpinnan alle asetetusta kaapelista. Sähkökaapeleiden ohella selvityksessä puhutaan **viestintäkaapeleista** tai **telejohdoista**, joilla tarkoitetaan teleyhtiöiden maakaapeleita. Sähkönsiirtoon ja Suomen sähköverkkoon liittyvää termistöä on avattu seuraavassa kappaleessa.

1.3. Sähköverkko Suomessa

Sähkönjakelujärjestelmän tehtävä on siirtää voimalaitosten tuottama sähkö loppukäyttäjille (Kuva 1-1). Järjestelmä jakautuu 110-400 kV:n kantaverkkoon, 110 kV:n alueverkkoihin (suurjännitteiset jakeluverkot) sekä 0,4-70 kV:n jakeluverkkoihin. Suomen sähköjärjestelmä on osa yhteispohjoismaista sähköjärjestelmää yhdessä Ruotsin, Norjan ja Itä-Tanskan kanssa. Näiden lisäksi Venäjältä ja Virossa on Suomeen tasasähköyhteydet.



Kuva 1-1. Sähkönsiirron peruseriaatteet esitettynä lyhyesti.



Kuva 1-2 Fingrid Oyj:n sähkösiirtoverkko, 1.1.2018 tilanne¹.

Kantaverkko on sähkösiirron valtakunnallinen 110-400 kilovoltin (kV) runkoverkko, johon suuret voimalaitokset, tehtaat ja alueelliset sähköverkot on liitetty (Kuva 1-2). Kantaverkkoa hallinnoi Fingrid Oyj ja siihen kuuluu noin 14 600 kilometriä voimajohtoja sekä noin 120 sähköasemaa. Kantaverkon kautta kulkee noin 77 prosenttia kaikesta Suomessa käytetystä sähköstä⁴.

Alueverkot ovat 110 kV:n suurjännitteisiä jakeluverkkoja, jotka siirtävät sähköä alueellisesti, esimerkiksi tietyn maakunnan alueella. Tällä hetkellä Suomessa on 11 sähkönsuorjännitteisen jakeluverkon haltijayritystä. Jakeluverkot ovat paikallisten sähköyhtiöiden hallitsemia sähköverkoja, jotka toimivat 0,4- 70 kV:n jännitteellä. Kaiken kaikkiaan jakeluverkon haltijayrityksiä on 77. Osalla jakeluverkonhaltijoista on hallinnsaan myös 110 kV:n johtoja⁵.

Jännitetason mukaan verkko voidaan edelleen jakaa suurjänniteverkkoihin (110-400 kV), keskijänniteverkkoihin (1-35 kV) ja pienjänniteverkkoihin (100-1000 V). Suurjänniteverkkojen pituus oli vuonna 2015 yhteensä noin 22 500 kilometriä,

keskijänniteverkkojen 140 000 kilometriä ja pienjänniteverkkojen 240 000 kilometriä. Suurjänniteverkot ovat lähes kaikki avojohtoja. Keskijänniteverkoista on tällä hetkellä avojohtoina 80 prosenttia, ilmakaapeleina 7 ja maa- tai vesistökaapeleina 13 prosenttia. Pienjänniteverkosta on vuoden 2018 alkupuolella avojohtoina 3 prosenttia, ilmakaapeleina 58 ja maakaapeleina 39 prosenttia⁶.

Vuonna 2013 voimaan tullut sähkömarkkinalaki 588/2013 edellyttää sähköjakeluverkkojen toimitusvarmuuden parantamista. Tällä hetkellä toimitusvarmuuden lisäämistä koskevia korvausinvestointeja tehdään määrällisesti paljon taajama-alueilla, mutta 2020-luvulle mentäessä investointien painopiste siirtyy haja-asutusalueille⁷.

Yksi tapa lisätä toimitusvarmuutta on maakaapelointi. Parhaillaan monet verkkoyhtiöt maakaapeloivat aktiivisesti verkkojaan ja työ jatkuu edelleen tulevaisuudessa. Energiateollisuus ry:n selvityksen mukaan koko jakeluverkon kaapelointiasteen odotetaan nousevan vuoden 2014 29 prosentista 44 prosenttiin vuoden 2019 loppuun mennessä⁸. Toinen tapa parantaa toimitusvarmuutta on siirtää ilmajohtoja metsäisiltä alueilta teiden vierustoille, joilla puustosta aiheutuva sääriski on alhaisempi. Tätä selvitystä varten tehtyjen haastattelujen perusteella lähes kaikki sähköverkkoyhtiöt tekevät tällä hetkellä aktiivisesti toimitusvarmuutta parantavia investointeja rakentamalla maakaapeleita, siirtämällä ilmajohtoja metsäalueilta teidenvarsille sekä rakentamalla uusia sähköasemia ja voimajohtoja. Uudet 110 kV voima-

⁴ Fingrid. 2018. Suomen sähköjärjestelmä. <https://www.fingrid.fi/kantaverkko/suomen-sahkojarjestelma/>

⁵ Energiavirasto. 2018. Sähköverkon haltijat. <https://www.energiavirasto.fi/sahko-verkon-haltijat>

⁶ Energiateollisuus ry. 2017. Sähköverkkojen rakenne. <https://energia.fi/perustieto/energia-alasta/energiaverkot/sahko-verkot>

⁷ Energiateollisuus y:ltä haastattelussa 12.3.2018 saatu tieto.

⁸ Energiateollisuus ry. 2017. Sähköverkkojen rakenne. <https://energia.fi/perustieto/energia-alasta/energiaverkot/sahko-verkot>

johdot rakennetaan puuvarmoina (puut eivät kaatuessaan ylety linjalle asti) ja tämä rakentamistapa osaltaan lisää sähköverkon luotettavuutta ja toimintavarmuutta. Toimintavarmuutta voidaan myös lisätä muuttamalla keskijänniteverkkoa puuvarmaksi 110 kV alueverkoksi.

Avojohtoina rakennettujen suurjännitejohtojen johtoalue sisältää johtoaukean ja sen kummallakin puolella sijaitsevat reunavyöhykkeet. Johtoaukeiden leveydet vaihtelevat voimajohdon koon mukaan noin 26 metristä yli 40 metriin. Reunavyöhykkeet ovat leveydeltään yleensä 10 metriä. Voimajohdon haltijalla on käyttöoikeus johtoalueeseen, jonka perusteella haltija voi rajoittaa johtoaukealle rakentamista, raivata johtoaukeata sekä rajoittaa puiden kasvua reunavyöhykkeellä⁹. Maakaapeloinnissa johto kaivetaan maan sisään, jolloin sähköjakelun luotettavuus paranee. Kun sähköverkko rakennetaan käyttämällä maakaapeleita, estää se käytännössä puuston kasvatuksen, oijen tai kaivantojen kaivamisen ja kiinteiden rakenteiden rakentamisen kaapelireitin päälle. Usein maakaapelit sijoitetaan teidenvarsilille, jolloin selvittää pienemmällä puustonraivauksella.

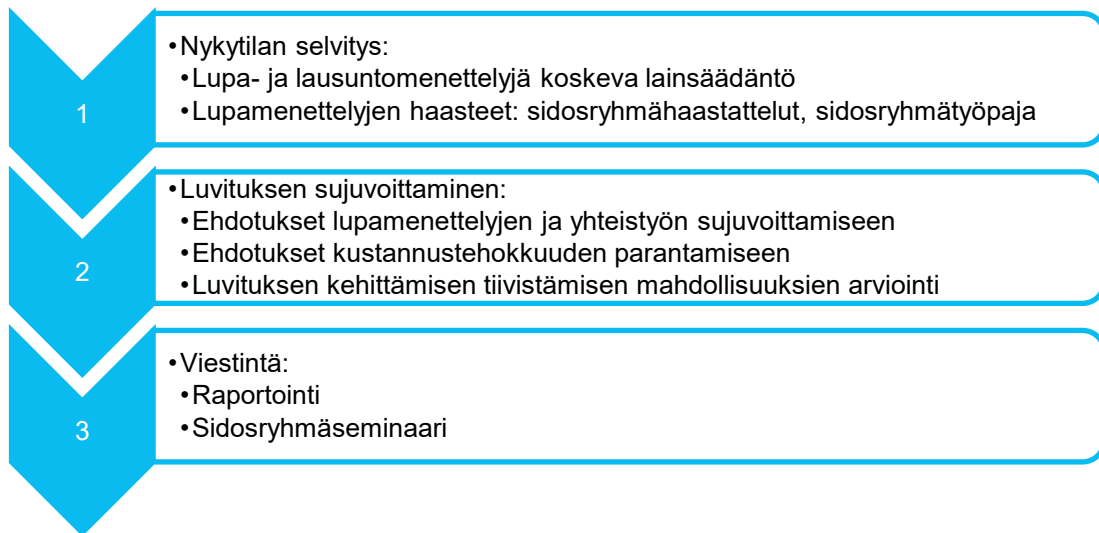
Pyrkimyksenä on yhdistää tietoliikenne- ja sähkönsiirtokaapeleiden maakaapelointi silloin, kun mahdollista. 22.4.2016 tuli voimaan laki 276/2016 verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja yhteiskäytöstä. Laissa on säädetty määräyksiä viestintäverkkojen sekä energia-, liikenne- ja vesihuoltoverkkojen yhteisrakentamisesta. Verkkotoimija on velvollinen luovuttamaan käyttöoikeuden fyysiseen infrastruktuuriinsa oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin toisen verkkotoimijan kirjallisesta pyynnöstä. Yhteisrakentamista sekä tietojen jakamista on edistetty verkkotietopiste.fi palvelulla, johon sähkö- ja televerkkoyhtiöt kertovat hankkeensa sekä toiminta-alueensa. Palvelu on liikenne- ja viestintäministeriön ylläpitämä ja sen tarkoituksena on edesauttaa yhteisrakentamista toimijoiden välistä tiedonvaihtoa edistämällä. Käyttökokemuksia yhteisrakentamisesta ja palvelusta on kuvattu tarkemmin kappaleessa 3.2.

1.4. Työvaiheet ja tutkimusmenetelmät

Työssä on selvitetty kokonaisuutena sähkönsiirto- ja jakeluverkkojen uus- ja korvausinvestointien rakentamiseen liittyvät lupa- ja näihin verrattavissa olevat lausunnotmenettelyt tavoitteeseen ja tarkoituksiin sekä vastuuviranomaisineen. Lupamenettelyitä tarkastellaan erijännitteisissä verkoissa eri ympäristöissä. Tavoitteena on ollut löytää kustannustehokkaita keinoja sähkönsiirto- ja jakelun toimintavarmuuden parantamiseksi.

Selvitystyö on jaettu kahteen kokonaisuuteen: **nykytilanteen selvitys** ja **ehdotusten luontiluvitusmenettelyjen sujuvoittamiseksi** (Kuva 1-3). Kokonaisuuksien tavoitteet ja tutkimusmenetelmät on esitetty seuraavissa kappaleissa.

⁹ STUK. 2018. Sähkönsiirto ja -jakelu. <http://www.stuk.fi/aiheet/sahkonsiirto-ja-voimajohdot/sahkonsiirto-ja-jakelu>



Kuva 1-3 Selvityksen vaiheet.

Nykytilanteen selvitys

Selvityksen ensimmäisessä kokonaisuudessa on kuvattu nykytilanteessa voimassa olevat lupa- ja niihin verrattavat lausuntomenettelyt sekä tunnistettu käytännön ongelmia ja haasteita sekä näiden taustasyitä eri osapuolten näkökulmista.

Tutkimuskysymykset	Tutkimusmenetelmät
<ul style="list-style-type: none"> •Mitä lupamenettelyjä ja niihin verrattavia lausuntomenettelyjä liittyy sähköjakeluverkkojen (ml. suurjännitteiset jakeluverkot) rakentamiseen ja maastoon sijoittamiseen? •Millaisia tarpeita ja tavoitteita on näiden menettelyjen taustalla? •Millaisia vaikutuksia ja mahdollisia ongelmia liittyy sähköjakeluverkkojen suunnitteluun ja rakentamiseen liittyviin lupamenettelyihin? 	<ul style="list-style-type: none"> •Lupamenettelyjen lainopillinen tarkastelu •Sidosryhmätyöpaja •Verkkoyhtiöiden haastattelut •Viranomaistahojen ja luvista lausuvien tahojen haastattelu •Lupamenettelyjen kustannus- ja aikatauluanalyysi

Nykytilanteen kuvauksen pohjaksi on koostettu **yhteenveto lainsäädännöstä**, johon sähköverkkoyhtiöiden uus- ja korvausinvestointien rakentamisen lupamenettelyt pohjautuvat. Yhteenvedossa on huomioitu myös lainsäädännön tausta ja tarkoitus sekä vastuutahot.

Nykytilanteen haasteiden ja ongelmien selvittämiseksi työhön on sisällytetty sekä sidosryhmähaastatteluita että näitä täydentävä sidosryhmätyöpaja, jotka on kuvattu tarkemmin seuraavassa.

Sidosryhmähaastatteluissa haastateltiin lupamenettelyjen eri sidosryhmiä, painottaen erityisesti luvanhakijatahoja eli jakeluverkkoyhtiöitä. Haastatteluin pyrittiin saamaan mahdollisimman kattava kuva luvituksessa käytännössä koetuista haasteista ja ongelmista. Selvitystä varten haastateltiin puhelimitse tai sähköpostilla 21 jakeluverkkoyhtiötä, mikä vastaa noin 23 % Suomen jakeluverkkoyhtiöistä ja hieman yli puolta kaikista käyttöpaikoista. Haastatellut jakeluverkkoyhtiöt valittiin niin, että haastateltava ryhmä oli mahdollisimman kattava otos erityyppisistä jakeluverkkoyhtiöistä, huomioiden muun muassa toimijoiden maantieteellinen sijainti, vastualueen koko ja vastualueen tyyppi (kaupunkiyhtiöt vs. maaseutu). Lisäksi mukaan valittiin myös yhtiöitä, joilla on havaittu julkisessa uutisoinnissa haasteita toimitusvarmuuden suhteen.

Jakeluverkkoyhtiöiden haastatteluissa pyrittiin avoimia kysymyksiä käyttäen tunnistamaan yhtiöiden havaitsemia haasteita luvitusmenettelyissä. Kysymykset koskivat muun muassa menettelyissä havaittuja päällekkäisyyksiä, ohjeistusta ja hankkeiden aikataulujen mahdollista venymistä¹⁰. Haastatellut yhtiöt on anonymiteetin turvaamiseksi nimetty haastattelujärjestyksen mukaan kirjaimilla A-U, joita käytetään siltä osin kuin selvityksen raportoinnissa viitataan yksittäisiin haastatteluvastauksiin.

Jakeluverkkoyhtiöiden lisäksi haastateltiin puhelimitse tai kasvotusten muita lupa- ja lausuntomenettelyjen sidosryhmiä sekä vastaavia viranomaisia. Seuraavia muita sidosryhmiä¹¹ haastateltiin:

- Energiateollisuus ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK
- Suomen luonnonsuojeluliitto
- Kuntaliitto
- Viestintävirasto / Ficora
- Pirkanmaan ELY-keskus
- Museovirasto

Haastattelut tehtiin maaliskuu-huhtikuussa 2018.

Haastatteluissa ilmi tulleita haasteita käsiteltiin tarkemmin ja täydennettiin **sidosryhmätyöpajassa** 17.4.2018. Sidosryhmätyöpajaan kutsuttiin kattavasti eri tahoja, jotka liittyvät eri tavoin jakeluverkon luvitusmenettelyihin, tavoitteena kattavan kokonaiskuvan luominen ja kaikkien näkökulmien huomioiminen.

Sidosryhmätyöpajaan ottivat osaa seuraavat tahot:

- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Ympäristöministeriö
- Liikennevirasto
- Pirkanmaan ELY-keskus
- Uudenmaan ELY-keskus
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Energiateollisuus ry
- Metsähallitus
- Suomen Kuntaliitto ry

¹⁰ Jakeluverkkoyhtiöiden haastatteluissa käytetyt kysymykset ovat liitteessä 1.

¹¹ Myös FiCom ry:tä, eli tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliittoa, lähestyttiin haastattelupyynnöllä. FiCom vastasi pyyntöön ohjaten ottamaan operatiivisissa kysymyksissä yhteyttä teleoperaattoreihin. Teleoperaattoreiden haastatteluiden todettiin kuitenkin olevan tämän selvitystyön ulkopuolella.

- Caruna Oy
- Elenia Oy
- Eltel Networks Oy (työryhmän jäsen)
- Krogerus Oy (työryhmän jäsen)
- Sitowise Oy
- ÅF-Consult Oy (järjestäjä)

Työpajatyöskentely jakautui kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa osallistujat jakautuivat ryhmiin, joissa kaikki edustivat samankaltaista näkökulmaa luvitukseen ja sen menettelyihin. Ryhmät kiersivät kuudessa työpisteessä, joihin jakeluverkkoyhtiöiden ja muiden sidosryhmien haastatteluissa esiin tulleet ongelmat ja haasteet oli ryhmitelty asiakokonaisuuksittain, jotka on esitetty alla (Kuva 1-4). Kokonaisuudet 1-5 olivat nousseet esille sähköverkkoyhtiöiden haastatteluissa, minkä lisäksi osallistujilla oli yhdellä pisteellä mahdollisuus lisätä haasteita muihin asiakokonaisuuksiin liittyen. Ryhmät kommentoivat tunnistettuja haasteita omasta näkökulmastaan sekä lisäsivät muita asiakokonaisuuksiin liittyviä huomioita sekä haasteita, joita ei vielä oltu tunnistettu.



Kuva 1-4. Sidosryhmätyöpajassa käsitellyt asiakokonaisuudet.

Toisessa vaiheessa ryhmät jaettiin uudelleen siten, että niiden jäsenet koostuivat eri näkökulmia edustavista tahoista. Ryhmien toisessa vaiheessa kiertämille työpisteille oli koottu ensimmäistä vaihetta vastaavien aihealueiden mukaisesti jakeluverkkoyhtiöiden haastatteluissa esiintuomia konkreettisia parannusehdotuksia luvituksen sujuvoittamiseksi. Ryhmien tehtävä tässä vaiheessa oli keskustella eri näkökulmat huomioiden sujuvoittamisehdotuksista sekä ensimmäisen vaiheen tapaan kommentoida esitettyjä sujuvoittamisehdotuksia sekä lisätä muita huomioita ja ehdotuksia luvituksen sujuvoittamiseksi.

Haastatteluissa ja sidosryhmätyöpajassa koottua tietoa on raportoitu ja hyödynnetty tämän raportin luvuissa 3 ja 4.

Nykytilanteen kuvauksen viimeisessä vaiheessa analysoitiin lupamenettelyjen vaikutuksia investointihankkeiden kokonaisaikatauluihin sekä -kustannuksiin. Arvioinnit tehtiin perustuen aiempien vaiheiden tuloksiin, muihin aiheita koskeviin selvityksiin sekä tutkimustyöryhmän osaamiseen ja kokemukseen.

Ehdotukset sähkön jakeluverkkojen rakentamiseen liittyvien lupa- ja muiden menettelyjen sujuvoittamiseksi

Selvityksen toisessa kokonaisuudessa on selvitetty mahdollisuudet luvituksen ja sen kaltaisten menettelyjen sujuvoittamiseen sekä luotu konkreettisia ehdotuksia nykyisten lupamenettelyjen ja koko prosessin käytännön toteutuksen sujuvoittamiseksi niin aikataulun kuin kustannusten kannalta. Työssä on otettu huomioon varsinaisten lupien lisäksi prosessiin vaikuttavia muita tekijöitä kuten sidosryhmäviestintä, ohjeistus ja viranomaisyhteistyö. Yhtenä työn olennaisena osana on myös analysoitu mahdollisuuksia tiivistää luvituksen kokonaisuuden kehittämisen vastuuta.

Tutkimuskysymykset

- Millaisia konkreettisia ehdotuksia lupamenettelyjen ja -viranomaisten välisen yhteistyön sujuvoittamisesta ja kustannustehokkuuden parantamisesta voidaan tehdä?
- Onko mahdollista kehittää menettelyä, jolla useaan ministeriöön hajautunutta vastuuta sähkönjakeluverkkojen rakentamiseen liittyvien lupamenettelyjen kehittämisestä voidaan tiivistää?

Tutkimusmenetelmät

- Selvityksen työryhmä kokoaa **selvityksen ensimmäisen kokonaisuuden** perusteella näkemykset sujuvoittamismahdollisuuksista, mm:
- Mahdollisuudet menettelyjen yhdistämiseksi
- Lisäohjeistuksen tarve viranomaisille
- Tehostamisen kustannusvaikutukset

Sujuvoittamisehdotuksia koottiin työn ensimmäisen vaiheen aikana haastateltujen sidosryhmien esiin tuomista ehdotuksista sekä työpajassa näihin tulleista täydennyksistä ja näkökulmista. Työryhmä koostui eri alojen asiantuntijoista ja saatuja ehdotuksia punnittiin eri näkökulmista. Työryhmä loi ensimmäisen työvaiheen tietojen pohjalta myös itse sujuvoittamisehdotuksia, erityisesti koko luvituskokonaisuutta ja -prosessia koskien. Sujuvoittamisehdotuksia on pyritty tarkastelemaan kriittisesti useista eri näkökulmista ja karsimaan pois ne, joita ei käytännössä pidetä kokonaisuuden kannalta edullisina tai jostain syystä toteuttamiskelpoisina. Myös karsitut ehdotukset on pyritty tuomaan esiin karsimisperusteineen. Tässä selvitystyössä koottujen ja luotujen sujuvoittamisehdotusten lisäksi työhön on sisällytetty lyhyt yhteenveto jo tehdyistä tai käynnissä olevista luvituksen sujuvoittamiseen tähtäävistä toimista.

2. LUPA- JA LAUSUNTOMENETTELYJÄ KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

2.1. Jakeluverkon laatuvaatimukset

Sähköverkon toimintavarmuus on elintärkeää koko yhteiskunnan kannalta ja sähkömarkkinalain (588/2013, ”SML”) 19 § velvoittaaakin verkonhaltijoita ylläpitämään, käyttämään ja kehittämään sähköverkkoon sekä yhteyksiä toisiin verkkoihin sähköverkkojen toiminnalle säädettyjen vaatimusten ja verkon käyttäjien kohtuullisten tarpeiden mukaisesti ja siten turvaamaan riittävän hyvänlaatuinen sähkönsaanti. Sähköverkolle on siten asetettu tietyt laatuvaatimukset, joita Suomessa valvoo Energiavirasto.¹²

Suurin osa kuluttaja-asiakkaiden kokemista sähköjakelun keskeytyksistä johtuu jakeluverkon vioista.¹³ Yhtenä sähkömarkkinalain keskeisenä tavoitteena on varmistaa ja parantaa sähköverkkojen toimitusvarmuutta, minkä vuoksi siinä on asetettu jakeluverkolle uusia laatuvaatimuksia. Niistä konkreettisina on lain 51 §:n vaatimus, jonka mukaan jakeluverkko on suunniteltava, rakennettava ja ylläpidettävä siten, että vioittuminen myrskyn tai lumikuorman seurauksena ei aiheuta verkon käyttäjälle asemakaava-alueella yli 6 tuntia ja muulla alueella yli 36 tuntia kestäväää sähköjakelun keskeytystä. Vaatimukselle on asetettu portaittainen siirtymäaika, jonka nojalla 50 % asiakkaista tulee olla vaatimusten piirissä vuoteen 2019 mennessä, 75 % vuoteen 2023 mennessä ja 100 % vuonna 2028.¹⁴

Käytännössä SML aikatauluineen edellyttää toimitusvarmuuden takaamiseksi jakeluverkonhaltijoilta lähivuosina runsaasti toimenpiteitä, kuten esimerkiksi maakaapelointia sekä voimajohtojen siirtoa metsäisiltä osuuksilta teiden varsiin ja muihin avoimpiin paikkoihin. Sujuvat lupamenettelyt osaltaan mahdollistavat ja tukevat lain asettamiin tavoitteisiin pääsyä.

2.2. Käynnissä olevat lainsäädäntöhankkeet

Nykyisen hallituksen meneillään oleva kärkihanke säädösten sujuvoittamiseksi on osaltaan toiminut lähtölaukauksena erilaisille lainsäädäntöhankkeille, jotka vaikuttavat myös nyt kyseessä olevan sujuvoittamishankkeen kohteena oleviin menettelyihin. Hallitusohjelmaan on kirjattu lupa- ja valitusmenettelyjen sujuvoittaminen, jota on tähän mennessä toteutettu esimerkiksi valituslupajärjestelmän ulottamisella lähes kaikkiin ympäristö- ja rakentamisasioihin sekä esimerkiksi ELY-keskusten valitusmahdollisuuden huomattavalla supistamisella.¹⁵ Lainmuutoksen myötä hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää lähes kaikissa ympäristö- ja rakentamisasioissa valitusluvan myöntämistä.

¹² Energiaviraston valvonta perustuu keskeisesti verkonhaltijoilta kerättäviin valvontatietoihin sekä jakeluverkonhaltijoiden SML 52 §:n mukaisiin jakeluverkkojen kehittämissuunnitelmiin.

¹³ Kts. esimerkiksi Energiaviraston julkaisu 2389/402/2015, 10.12.2015 ”Sähköverkkoliiketoiminnan kehitys, sähköverkon toimitusvarmuus ja valvonnan vaikuttavuus”. https://www.energiavirasto.fi/documents/10191/0/S%C3%A4hk%C3%B6verkkoliiketoiminnan+kehitys+s%C3%A4hk%C3%B6verkon+toimitusvarmuus+ja+valvonnan+vaikuttavuus+2015_2389_402_2015.pdf/65e3a7e5-39d8-4dc8-a055-dfe1707fc1f6

¹⁴ Jakeluverkonhaltija voi kuitenkin määrittää käyttöpaikkaan sovellettavan poikkeavan tavoitetaso paikkallisten olosuhteiden mukaisesti, jos: 1) käyttöpaikka sijaitsee saarella, johon ei ole siltaa tai vastaavaa muuta kiinteää yhteyttä taikka säännöllisesti liikennöitävää maantieläyttyä; tai 2) käyttöpaikan vuotuinen sähkönkulutus on ollut kolmen edellisen kalenterivuoden aikana enintään 2 500 kilowattituntia ja 1 momentin 3 kohdan vaatimuksen täyttämisen edellyttämien investointien kustannukset olisivat käyttöpaikan osalta poikkeuksellisen suuret sen muista käyttöpaikoista etäisen sijainnin vuoksi.

¹⁵ Kts. esimerkiksi laki ympäristönsuojelulain 190 ja 195 §:n muuttamisesta (974/2017) ja laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (976/2017) sekä laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (230/2017).

Tammikuussa 2018 niin sanottua yhden luukun lainsäädäntöhanketta valmistellut työryhmä jätti ehdotuksensa hallituksen esitykseksi¹⁶. Tavoitteena oli, että hallituksen esitys yhdenne-tyistä lupamenettelyistä annettaisiin eduskunnalle keväällä 2018. Hankkeen ei ole tarkoitus muuttaa aineellista lainsäädäntöä, mutta se mahdollistaisi tietyissä tilanteissa hankkeeseen vaadittavien lupien hakemisen yhdellä kertaa yhdessä menettelyssä. Vastaavasti myös muutoksenhaku olisi yhdistetty. Yhteenvetona voidaan sanoa, että hanke käytännössä koostuu menettelyjen ajallisen yhdistämisen mahdollistamisesta, yhden luukun periaatetta tukevasta viranomaisrakenteesta ja sähköisestä asioinnista.

Yhdennetyin menettelyin soveltaminen olisi mahdollista, kun yksi hankkeen tarvitsema lupa olisi joko vesilupa, ympäristölupa tai maa-aineslupa. Sähköverkkojen lupamenettelyjen sujuvoittamishankkeen kannalta yhden luukun lainsäädäntöhankkeella tuskin tulee siten olemaan merkittäviä vaikutuksia edellä mainittujen lupamenettelyjen ollessa sähköverkkojen rakentamisessa suhteellisen harvinaisia. Sen ratkaisuihin ja saamista palautteesta voi kuitenkin olla hyötyä myös tässä selvityksessä käsitellyssä sähköjakeluverkkojen luvituksen sujuvoittamisessa.

Nyt kyseessä oleva sujuvoittamishanke ajoittuu ajanjaksolle, jolloin valmistellaan Suomen julkishallinnon merkittävää kokonaisuudistusta eli maakuntauudistusta. Maakuntauudistuksen myötä julkinen hallinto järjestetään kolmella eri tasolla eli valtiolla, maakunnissa ja kunnissa. Maakuntauudistuksella on vaikutusta useisiin tässä hankkeessa käsiteltäviin lupamenettelyihin ja erityisesti niiden vastuuorganisaatioihin. Näkyvissä olevia muutoksia on käsitelty yksittäisten lupamenettelyjen osalta erikseen.

Edellä mainittu yhden luukun malli nivoutuu vahvasti valtion poikkihallinnollisen lupa- ja valvontaviranomaisen *Luovan* perustamiseen.¹⁷ Valtakunnallisen toimivallan saava Luova, jonka tehtävänä tulee olemaan vuoden 2019 alusta lähtien perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen ja yleisen edun valvominen, tulee korvaamaan nykyiset ELY-keskukset ja aluehallintovirastot. Luovan toimivalta tulee olemaan valtakunnallinen ja ympäristöhallinnon puolelta sen tehtäviin siirtyä aiemmin aluehallintovirastoissa ja ELY-keskuksissa hoidettuja ympäristönsuojelulain (527/2014), vesilain (587/2011), jätelain (646/2011), luonnonsuojelulain (1096/1996), ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) sekä eräiden muiden lakien mukaisia tehtäviä.

Nyt kyseessä olevan hankkeen kannalta tulee huomioida myös Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virastouudistus.¹⁸ Uudistuksen tarkoituksena on yhdistää Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Viestintävirasto sekä osa Liikennevirastosta (merikartoituksen järjestäminen, kauppa-alustukien myöntäminen ja julkisen liikenteen kehittämiseen liittyvät tehtävät) yhdeksi uudeksi virastoksi, Liikenne- ja viestintävirastoksi, 1.1.2019 alkaen. Nykyisen Liikenneviraston uudeksi nimeksi tulisi Väylävirasto ja nykyisistä tehtävistä liikenneväylien suunnittelu ja kunnossapito sekä talvimerenkulku jäisivät sen vastuulle. Liikenneviraston nykyiset liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut siirrettäisiin uuteen perustettavaan osakeyhtiöön.

Sujuvoittamista on edistetty myös lain ympäristövaikutusten menettelystä sekä maankäyttö- ja rakennuslain muutoksilla, joilla on mahdollistettu kaavoituksen, ympäristövaikutusten arviointimenettelyn ja Natura-arvioinnin yhteensovittaminen tietyissä tilanteissa.¹⁹ Lisäksi nyt kyseessä olevan hankkeen kannalta merkityksellisiä todennäköisesti tulevat olemaan vasta

¹⁶ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden ympäristöllisten lupamenettelyjen yhteensovittamisesta, laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi, 6.2.2018.

¹⁷ Luovan perustamisen taustatekijänä on ollut maakunta- ja aluehallintouudistus, jossa valtion tehtäviksi jäävät oikeusvaltion ylläpitäminen ja kehittäminen, perusoikeuksien turvaaminen sekä yleisen edun valvonta elinkeinoelämän edistämisen ja alueellisten kehittämistehtävien siirtyessä maakunnille.

¹⁸ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi, LVM/891/03/2017.

¹⁹ Laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta, 254/2017, 5.5.2017 ja laki luonnonsuojelulain 65 §:n muuttamisesta, 5.5.2017.

melko alkuvaiheessa olevat lunastuslainsäädännön uudistus, joka tulee todennäköisesti keskittymään lunastuskorvauksiin, sekä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksella voitaisiin muun muassa puuttua kuntien kirjavaksi koettuun sähköverkojen sijoittamisen sopimus- ja lupakäytäntöön.

Muita mahdollisesti merkityksellisiä uudistuksia ovat julkisia kuulutuksia koskevan lainsäädännön uudistaminen sekä hanke ympäristönsuojelulain (27.6.2014/527) ja vesilain (27.5.2011/587) mukaisen lupamenettelyn sähköisestä käsittelystä.²⁰

2.3. Jakeluverkon rakentamisessa ja ylläpidossa tarvittavat luvat ja muut vastaavat menettelyt

Yleistä

Tässä osiossa käydään läpi mahdollisimman tiiviisti erilaiset luvat ja menettelyt, jotka ovat tarpeen, kun jakeluverkkoa rakennetaan tai ylläpidetään. Huomioon on otettu suurjännitteinen jakeluverkko (110 kV) sekä jakeluverkko (20, 10, 1 tai 0,4 kV). Suurjänniteverkot rakennetaan pääosin avojohtoina kun taas keski- ja pienjännitejohtoista kasvava osuus on maatai vesistökaapeleita.²¹

Tämän hankkeen tavoite ja tarkoitus huomioiden katsauksessa ei käsitellä kaavoitusta, vaikka uuden sähköverkon (erityisesti voimajohdon) rakentaminen voi joissain tapauksissa tarkoittaa tarvetta muuttaa olemassa olevaa (osa)yleiskaavaa tai asemakaavaa.²² Myöskään haastatteluissa tai sidosryhmätyöpajassa kaavoitusta ei pidetty sähkönjakeluverkkoinvestointien luvituksen kannalta ongelmallisena²³. Lisäksi lain ympäristövaikutusten arvioinnista (252/2017) mukainen arviointimenettely on rajattu tämän lainsäädäntöselvityksen ulkopuolelle, koska velvoite sen suorittamiseen koskee vain vähintään 220 kV:n voimajohtoja, joiden pituus on yli 15 kilometriä, tai soveltamista yksittäistapauksessa. Ympäristövaikutusten arviointimenettely ei noussut myöskään selvityksen haastatteluissa tai sidosryhmätyöpajassa esille sähkön toimitusvarmuuden lisäämistä koskevien investointien toteutuksen esteenä. Jakeluverkkoinvestoinnin kohteesta riippuen vaatimat lupa- ja lausunnot menettelyt on esitetty ohessa (Kuva 2-1).

²⁰ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (9.2.2018) sekä sähköisiä menettelyjä koskeva lainsäädäntöhanke: <http://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM006:00/2018#lainvalmistelu> .

²¹ Ks. luku 1.3.

²² Kyse voi olla esimerkiksi johto- tai rakennusrajoitusalueiden laajuudesta ja sitä kautta myös suunnitellun voimajohdon vaikutuksesta sen lähistöllä sijaitseville kiinteistöille. Yleis- ja asemakaavoituksessa tulisi merkitä jo olemassa olevat, merkittävästi parannettavat sekä uudet voimajohdot. Yleiskaavoituksessa voimajohdon ympärille on tarkoituksenmukaista merkitä myös rakennusrajoitusalue. Voimajohdot ja johtoalueet tulee merkitä myös asemakaavaan.

²³ Kaavoitus tuli haastatteluissa esille ainoastaan koskien jakeluverkon siirron kustannusvastuun jakautumista uudelleen kaavoituksen yhteydessä.

Kunta

- Käyttöoikeussopimus
- Katulupa tai -ilmoitus
- Sijoittamislupa tai -ilmoitus
- Maisematyöupa- tai ilmoitus
- Kaivulupa tai ilmoitus
- Rakennuslupa

Maanomistajat

- Sijoittamislupa/sijoittamissopimus
- Lausunto johdon sijoittamisesta vesialueelle

Pirkanmaan ELY-keskus

- Sijoittamis- ja työlupa maantiealueille

AVI

- Vesilupa

Alueellinen ELY-keskus

- Vesilupatarpeiden arviointi (lausunto)
- Ilmoitus vähäpätöisistä vesistöalituksista
- Lausunto Natura-arvioinnin tarpeesta
- Luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamisluvat
- Poikkeamislupa maantien suoja- tai näkemäalueelle rakentamiseksi

Metsähallitus

- Lupa valtion mailla olevan luonnonsuojelun rauhoitusmääräyksistä poikkeamiseen

Museoviranomainen

- Lausunto arkeologisista ja kulttuurihistoriallisista kohteista

Liikennevirasto

- Lupa johdon radan tai vesiväylän alitukseen

Puolustusvoimat

- Sijoituslupa puolustusvoimien maalle

Kantaverkko-operaattori

- Risteämälausunto

Maanmittauslaitos

- Lunastuslupa
- Tutkimuslupa

Valtioneuvosto

- Lunastuslupa

Trafi

- Lentoestelupa

Energiavirasto

- Hankelupa suurjännitejohdon rakentamiselle

Yksityistiekunta/-teosakkaat

- Lupa sijoittaa sähköverkkoja yksityistiealueelle

Air Navigation Services Finland Oy

- Lentoestelausunto

Kuva 2-1. Sähkön jakeluverkkoinvestoinneissa mahdollisesti vaadittavat lupa- ja lausuntomenettelyt. Yksittäisen hankkeen tarvitsemat luvat riippuvat osin kyseessä olevasta ympäristöstä ja siihen liittyvistä säätelytarpeista.

Lunastuslupa

Käytännössä muun muassa maanomistajien suuren määrän vuoksi suurjännitejohtojen rakentamisessa vaaditaan lain kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977, "lunastuslaki") mukainen lunastuslupa. Lunastusluvan myöntää lähtökohtaisesti

valtioneuvosto. Voimajohtojen kohdalla luvan voi kuitenkin myöntää Maanmittauslaitos, jos sen antamista ei vastusteta tai kysymys on yleisen ja yksityisen edun kannalta vähemmän tärkeästä lunastuksesta.²⁴

Lunastuslain 4 §:n 1 momentin mukaan lunastus on sallittu, kun yleinen tarve sitä vaatii. Lunastusta ei voida kuitenkaan panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siitä yleiselle edulle saatava hyöty. Käytännössä voimajohtot täyttävät kriteerin yleisen tarpeen vaatimuksesta.

Ennen lunastushakemuksen käsittelyä lunastuksesta kuullaan maanomistajia, alueen kuntia, ELY-keskuksia ja maakuntien liittoja. Lunastuksen tapahtuessa voimansiirtolinjaa varten voidaan maanomistajien kuuleminen järjestää siten, että hakija varaa asianosaisille mahdollisuuden lausua mielipiteensä hankkeesta kussakin kunnassa. Maanmittauslaitoksen tekemästä lunastuslupapäätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lunastuksen yhteydessä voidaan myöntää lunastuslain 58 §:n mukainen ennakkohaltuunottolupa, jos töiden kiireellinen aloittaminen tai muut tärkeät syyt sitä vaativat. Tällöin sähköyhtiö saa maan haltuunsa jo ennen kuin lunastuspäätös on julistettu ja ennen kertakaikkisen korvauksen suorittamista. Ennakkohaltuunottoluvan myöntää sama viranomainen kuin lunastusluvan. Ennakkohaltuunottoluvan myöntämistä koskevaan päätökseen ei voida erikseen hakea muutosta.

Lunastuspäätös on annettava tiedoksi maanomistajille ja -haltijoille todisteellisena tiedoksi-antona sekä tavallisena tiedoksi-antona asianomaiselle kunnalle ja, jos hankkeella on maakunnallista merkitystä, maakunnan liitolle ja ELY-keskukselle. Lisäksi päätös kuulutetaan kunnan ilmoitustaululla. Lunastuslupapäätöksen nojalla vireille tulee Maanmittauslaitoksen suorittama lunastustoimitus, jossa käyttöoikeus perustetaan ja se merkitään käyttöalueen kiinteistöjen osalta kiinteistörekisteriin. Lisäksi maanomistajille määrätään korvaukset aiheutuvasta haitasta, ellei niistä ole muutoin sovittu.

Lunastuslain mukainen tutkimuslupa

Lunastuslain (603/1977) 84 §:n nojalla Maanmittauslaitos voi myöntää ennen lunastusta tutkimusluvan lunastuksen kohteeksi aiotun alueen tutkimiseen. Kun arvioidaan tietyn hankkeen toteuttamisen edellytyksiä yleensä ja erityisesti sitä, mikä alue olisi parhaiten tarkoitukseen soveltuva, lunastettavaksi aiotun omaisuuden lähempi tutkimus on usein tarpeellinen.²⁵ Laissa ei ole säädetty tutkimusluvan myöntämisedellytyksistä. Korkeimman hallinto-oikeuden 13.6.1990 antamassa päätöksessä taltionumero 2041 on kuitenkin katsottu, että tutkimusluvan myöntäminen edellyttää sitä, että hanke periaatteessa saattaa aikanaan saada lunastusluvan ja, että tutkimuksen tulee liittyä lunastuksen edellytysten selvittämiseen.

Lupapäätöksessä on tarvittaessa yksilöitävä, millaisiin toimenpiteisiin lupa on annettu ja millaisia rajoituksia työn suorittamisessa on noudatettava. Tutkimustyössä ei saa puuttua toisen oikeuteen enempää kuin on välttämätöntä tutkimuksen tuloksen saavuttamiseksi. Luvassa on määrättävä siitä, mihin mennessä tutkimus on suoritettava.²⁶ Asiasta annetaan

²⁴ Selvityksen sidosryhmätyöpajassa tuotiin esille näkemys, jonka mukaan määrällisesti suurin osa lunastusluvista myönnetään Maanmittauslaitoksen toimesta.

²⁵ HE 179/1975 II vp.

²⁶ Yleensä lupa haetaan kolmeksi vuodeksi, mutta käytännössä tutkimukset suoritetaan huomattavasti nopeammin.

asianosaisille tieto hallintolain (6.6.2003/434) 62 §:n mukaisena yleistiedoksiantona. Kuitenkin, jos on ilmeistä, että tutkimustyö vaikeuttaisi merkittävästi jonkun kiinteistön käyttöä, on tällaisen kiinteistön omistajalle tai haltijalle annettava tieto hakemuksesta tavallisena tiedoksiantona. Tutkimusluvasta voidaan valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Sijoittamissopimukset sekä yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamislupa

Sekä yksityisten maanomistajien omistamien kiinteistöjen että kunnan omistamien yleisten alueiden käyttö pyritään ensisijaisesti järjestämään sopimusteitse. Jollei sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin, maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132, "MRL") 161 §:n nojalla maanomistaja tai haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle.²⁷ Sama koskee johtoihin liittyviä vähäisiä laitteita, rakennelmia ja laitoksia.²⁸ Lähtökohtaisesti osapuolten välillä vallitsee sopimusvapaus, mikä mahdollistaa laajan sisäisen kirjon sähköverkkojen sijoittamisesta tehdyissä sopimuksissa. MRL 161 § ei aseta edellytyksiä sopimuksen muodolle, mutta käytännössä kirjallinen sopimus on suositeltava.²⁹

MRL 161 §:n mukainen lupa sijoittaa yhdyskuntaa tai kiinteistöä palveleva johto tulee kyseen lähinnä keski- ja pienjännitejohtojen kohdalla, jotka ovat tämän sujuvoittamishankkeen keskiössä.³⁰ MRL 161 §:n mukaista sijoittamismääräystä voidaan hakea, jos sopimukseen johdon sijoittamisesta ei päästä. Sopimukseen pääsemisen yrittäminen ei ole kuitenkaan edellytyksenä MRL 161 §:n mukaisen sijoittamismääräyksen hakemiselle.³¹ Selvityksen sidosryhmätyöpajassa tuotiin esiin, että sijoittamismääräyksiä haetaan varsin harvoin.

Vastaavasti myös kuntien alueella johtoja voidaan sijoittaa joko sopimuksella johdon sijoittamisesta tai hakemalla sijoittamismääräystä rakennusvalvontaviranomaiselta MRL 161 §:n nojalla. MRL 161 §:n 5 momentissa on erikseen todettu, että velvollisuus sallia johdon sijoittaminen koskee myös yleisen alueen omistajaa ja haltijaa. Kunnan ja verkkoyhtiön välistä sopimusta johdon sijoittamisesta kutsutaan usein sijoittamisluvaksi, mutta kyse ei ole laissa määritellystä julkisoikeudellisesta lupamenettelystä vaan se on ymmärrettävä sijoittamissopimukseksi, jota koskevat siten sopimusoikeudelliset periaatteet.³² Yksityisoikeudellinen luonne ei kuitenkaan poista sitä, että kunnan päätöksentekoon, kuten esimerkiksi sopimukseen sijoittamisesta, sovelletaan hallintolakia (434/2003) ja siltä edellytetään siten muun muassa yleistä tarkoituksenmukaisuutta.³³ Eri kuntien välillä on paljon eroja sen suhteen, mitä menettelyä tai /termiä käytetään ja minkälaisia ehtoja ne käyttävät. Samoin käsittelyajat voivat vaihdella huomattavastikin.

²⁷ Velvollisuus sallia sijoittaminen on sitova myös suhteessa kiinteistön uuteen omistajaan tai muuhun haltijaan ilman kirjaamistakin (Ekroos, Majamaa: 2005, s. 725).

²⁸ Oikeuskäytännössä MRL 161 §:n nojalla on voitu rakentaa varsinaisia rakennuksia, mutta silloinkin huomioitavaksi on tullut se, että lain sanamuoto edellyttää "johtoon liittyvältä" rakennukselta sitä, ettei sillä ole muuta itsenäistä käyttöä. Muuntamat esimerkiksi on katsottu kuuluvan 161 §:n piiriin. Epäselvää on, miten MRL 161 § soveltuu rakennusten sisälle tehtäviin asennuksiin.

²⁹ Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, ettei määräaikainen sopimus kuuluisi MRL 161 §:n soveltamisalaan, koska säännöksessä tarkoitettujen johtojen ovat jatkuva tarvetta palvelevia. Käytännössä määräaikaisia sijoittamissopimuksia on kuitenkin yleisesti käytetty sijoittamisoikeuden perustamiseen (Kovari, Paula - Utter, Robert: Sähköverkkoyhtiön oikeudesta sijoittaa johtoja ja laitteita maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n nojalla erityisesti kunnan omistamalle tai hallitsemalle alueelle, Defensor Legis N:o 6/2014, s. 901).

³⁰ MRL:n sanamuoto ei rajaa suurjännitejohtoja pois, mutta niiden on vakiintuneesti katsottu olevan säännöksen ulkopuolella, kts. esim. HE 1/1981 vp laiksi rakennuslain muuttamisesta s. 5.

³¹ Kts. esimerkiksi KHO 7.5.1999 T 1024.

³² Esimerkiksi Olli Mäenpää on käyttänyt termiä toimilupasopimus, jossa lupasaaja on tehnyt sopimuksen lupaehdoista viranomaisen kanssa "vaikka tosiasiaa ja myös muodollisesti viranomaisen onkin päättänyt niistä", Mäenpää, Olli: Hallintolupa, 1992 (Lakimiesliiton kustannus)..

³³ Kovari, Paula - Utter, Robert: Sähköverkkoyhtiön oikeudesta sijoittaa johtoja ja laitteita maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n nojalla erityisesti kunnan omistamalle tai hallitsemalle alueelle, Defensor Legis N:o 6/2014, s. 903.

Johdon sijoittaminen on sallittu, jollei sitä voida järjestää muutoin tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Johtoa ei saada rakentaa niin, että vaikeutetaan alueen kaavoitusta tai kaavan toteuttamista. Sijoittaminen ei myöskään saa aiheuttaa kiinteistölle tarpeetonta haittaa. Lupaa haetaan kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta ja siihen voi hakea muutosta MRL:n mukaisesti hallinto-oikeudelta. MRL 144 §:n 1 momentin nojalla rakennusvalvontaviranomainen voi myöntää perustellusta syystä ja edellyttäen, ettei täytäntöönpano tee muutoksenhakua hyödyttömäksi, oikeuden johdon sijoittamiseen ennen kuin sen päätös on tullut lainvoimaiseksi (aloittamislupa).

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen (10.9.1999/895) 45 §:n mukaan kunta voi kadunpidon järjestämiseksi sekä katualueen ja sen ylä- ja alapuolisten johtojen, laitteiden ja rakenteiden tilojen yhteen sovittamiseksi pitää kartastoa tai tiedostoa, johon johtojen, laitteiden ja rakennelmien omistajan tai haltijan tulee toimittaa tarpeelliset tiedot. Pakollista tietokantojen ylläpito ei kuitenkaan ole ja sidosryhmätyöpajassa havaittiinkin tarve hyvin saatavilla oleville kattaville aineistoille.

Kaivulupa

Kunnan alueella kaivamiseen tarvitaan kaivulupa kunnalta eli kadun pitäjältä, jolla on lain kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossapidosta (31.8.1978/669) 6 §:ssä säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että yleinen alue säilyy käyttötarkoituksen vaatimassa kunnossa. Lain 14 a §:n mukaan työstä vastaavan on tehtävä työstä kadulla ja yleisellä alueella ilmoitus kunnalle. Työ voidaan aloittaa heti, kun kunta on antanut suostumuksensa työn aloittamiseen.³⁴ Jos kunta ei ole käsitellyt ilmoitusta 21 vuorokauden kuluessa, työ voidaan joka tapauksessa aloittaa.

Ilmoitukseen on liitettävä selvitys, jossa osoitetaan tarvittavassa laajuudessa alueen työnäikainen käyttö, työn kesto, työssä käytettävien laitteiden ja rakenteiden sijoitus, tilapäinen liikennejärjestely kaikki liikennemuodot huomioon ottaen sekä työstä vastaava henkilö ja hänen ammattipätevyytensä. Selvityksen on usein katettava myös jo maahan sijoitetut johdot ja kaapelit. Kunnalla on myös oikeus vaatia muitakin ilmoituksen käsittelemiseksi tarpeellisia selvityksiä. Mikäli kunta katsoo tarpeelliseksi, se voi 14 a §:n 3 momentin nojalla antaa työn suorittamiseksi määräyksiä, jotka ovat tarpeen muun muassa liikenteen sujuvuuden, turvallisuuden tai esteettömyyden vuoksi.

Kaivuluvan määräysten lainmukaisuus voidaan saattaa kunnan rakennusvalvontaviranomaisen arvioitavaksi. Rakennusvalvontaviranomaisen päätöksestä voidaan valittaa edelleen hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden päätöksestä valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.

Hankelupa suurjännitejohdon rakentamiselle

Sähkömarkkinalain 14 §:n nojalla vähintään 110 kilovoltin sähköjohdolle (kanta- tai alueverkon sähköjohtoille) on pyydettävä hankelupa Energiavirastolta.³⁵ Jos hankelupaa haetaan

³⁴ 14 a §:n 5 momentin mukaan kuitenkin rikkoontuneet johdot, laitteet ja rakenteet saadaan merkittävien vahinkojen estämiseksi korjata välittömästi. Korjaamisesta on ilmoitettava kunnalle niin pian kuin mahdollista ja annettava normaalioloissa edellytetty selvitys.

³⁵ Lupaa ei kuitenkaan tarvita kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sisäisen sähköjohdon rakentamiseen.

valtakunnan rajan ylittävälle voimajohtolle, hankelupaa pyydetään työ- ja elinkeinoministeriöltä. Hankeluvan myöntämisen edellytyksenä on, että sähköjohdon rakentaminen on sähkönsiirron turvaamiseksi tarpeellista.³⁶

Luvan myöntämisessä otetaan huomioon johtohankkeiden mahdollinen päällekkäisyys (ja tarpeettomuus) sekä sähkömarkkinoiden kehityksen kannalta epätarkoituksenmukaisten rajayhdysjohtojen rakentaminen.³⁷ Lupa on kuitenkin myönnettävä liittymisjohtolle, jolla sähkökäyttöpaikka tai yksi tai useampi voimalaitos liitetään lähimpään nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköverkkoon sekä sähköjohtolle, jonka jakeluverkonhaltija rakentaa vastuualueellaan tai vastuualueeltaan sen ulkopuolelle, jos sähköjohto yhdistää jakeluverkonhaltijan sähköverkon osat toisiinsa tai jakeluverkonhaltijan sähköverkon toisen sähköverkkoon.

Hankeluvassa ei määrätä johdon reittiä. Lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten mahdollinen ympäristövaikutusten arviointi on otettu asiassa huomioon. Hankelupaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Jos oikeutta sähköjohdon sijoittamiseen ei perusteta lunastuslain mukaisessa lunastusmenettelyssä ja sähköjohto rakennetaan muualle kuin kaavassa sitä varten varatulle alueelle, reitille tulee lisäksi saada kunnan suostumus. Kunta ei saa evätä suostumusta tai asettaa sen myöntämiseksi ehtoja ilman alueiden käytön suunnitteluun tai ympäristönäkökohtiin liittyviä taikka muihin seikkoihin perustuvia päteviä syitä, jos epäamisestä tai ehdoista aiheutuu sähkönsiirron turvaamiselle tai hakijalle kohtuutonta haittaa.

Sähköaseman rakennuslupa

Sähköasemien rakentaminen sekä tietyt niiden korjaus- ja muutostyöt edellyttävät maankäyttö- ja rakennuslain (MRL, 5.2.1999/132) 125 §:n mukaista rakennus- tai toimenpidelupaa.³⁸ Rakennuslupan myöntää lähtökohtaisesti kunnan rakennusvalvontaviranomainen, käytännössä lupatoimivalta on kuitenkin usein siirretty viranhaltijalle (rakennustarkastaja)³⁹. MRL 131 §:n nojalla rakennuslupahakemuksessa on oltava vähintään selvitys siitä, että hakija hallitsee rakennuspaikkaa, sekä rakennussuunnitelman pääpiirustukset. Rakennusvalvontaviranomainen voi hankkeen laadun ja laajuuden niin edellyttäessä vaatia hakemukseen liitettäväksi myös muita selvityksiä.

Rakennuslupahakemuksesta on ilmoitettava naapurille, jollei se hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioiden ole naapurin kannalta ilmeisen tarpeetonta, ja vireilläolosta on tiedotettava samanaikaisesti myös rakennuspaikalla.⁴⁰ Rakennuslupan myöntämisen edellytykset riippuvat muun muassa alueen kaavoitustilanteesta, mutta hankkeen on täytettävä rakennuspaikalle sekä rakentamiselle MRL:ssa ja sen nojalla asetetut vaatimukset. Rakennuslupan myöntämisen yhteydessä hyväksytään pääpiirustukset rakentamisessa

³⁶ Valtakunnan rajat ylittävän sähköjohdon luvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi se, että rakentaminen on sähkömarkkinoiden kehityksen ja vastavuoroisuuden kannalta tarkoituksenmukaista.

³⁷ HE 20/2013, s. 12.

³⁸ Ei ole lainkaan poissuljettua, ettei sähköasemien kohdalla sovellettavaksi voisi tulla MRL 126 §:n mukainen toimenpidelupa. Toimenpidelupa soveltuu sellaisten rakennelmien rakentamiseen, joiden osalta lupa-asian ratkaiseminen ei kaikilta osin edellytä rakentamisessa muutoin tarvittavaa ohjausta, kuten esimerkiksi mastojen, säiliöiden sekä piippujen pystyttämiseen. Koska toimenpidelupaan sovelletaan soveltuvin osin samoja käsittelysäännöksiä kuin rakennuslupaan, ei tässä osiossa kuitenkaan käsitellä toimenpidelupaa erikseen. Kunnalla on mahdollisuus rakennusjärjestyksessä vapauttaa rakennelma toimenpidevelvoitteesta, jos rakennelmaa on pidettävä vähäisenä. Lisäksi on mahdollista, että rakennusjärjestyksessä toimenpidelupaa muutoin edellyttävät hankkeet siirretään ilmoitusmenettelyyn.

³⁹ Toimenpidelupien kohdalla toimivalta on käytännössä aina siirretty.

⁴⁰ Jos rakennuslupaa haetaan luonnonsuojelulain mukaiselle valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädettävälle luonnonsuojelun kannalta merkittävälle alueelle tai alueelle, joka maakuntakaavassa on varattu virkistys- tai suojelualueeksi, hakemuksesta on pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto.

noudatettaviksi, ja rakennusvalvontaviranomainen voi antaa tarpeellisia määräyksiä rakennustyön tai toimenpiteen suorittamisesta.

MRL 129 §:n nojalla kunta voi rakennusjärjestyksessään määrätä, että merkitykseltään ja vaikutukseltaan vähäiseen rakentamiseen tai muuhun toimenpiteeseen voidaan ryhtyä ilman rakennus- tai toimenpidelupaa sen jälkeen, kun asianomainen on tehnyt tätä koskevan ilmoituksen kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle. MRL 126 §:n 3 momentin nojalla kunta voi myös rakennusjärjestyksessään määrätä, ettei toimenpidelupaa tarvita kunnassa tai sen osassa, jos toimenpidettä on pidettävä vähäisenä.

Vaikka rakentamislupamenettelystä ja rakentamistyön suorittamisesta on säädetty MRL:ssa melko yksityiskohtaisesti, kuntien rakennusvalvontaviranomaisilla on joustovaraa ja kuntien välillä onkin havaittavissa eroavaisuuksia käytännöissä. Rakennuslupien käsittelyajoissa on kuntien välillä huomattavia eroja muun muassa kuntien koosta johtuen, mutta yleensä voidaan puhua muutamista viikoista tai enimmillään kuukausista. MRL 190 §:n nojalla rakennuslupapäätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (26.7.1996/586) säädetään.

Jos toimivalta on siirretty viranhaltijalle, muutosta on ensin haettava MRL 187 §:n mukaisesti oikaisuna rakennusvalvontaviranomaiselta. Tällöin vasta rakennusvalvontaviranomaisen päätöksestä voidaan valittaa hallinto-oikeuteen MRL 190 §:n mukaisesti. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa.

Lupa sijoittaa sähköjohtoja maantiealueelle

Sähköjohtoja sijoitetaan usein tien viereen, koska niiden sijoittaminen metsäalueille lisää myrskystä ja tykkylumesta aiheutuvien vahinkojen määrää. Lisäksi vikojen paikantaminen ja korjaus helpottuvat. Maantielain (503/2005) 42 §:n nojalla sähköjohtojen sijoittamiseen ja huoltotöihin tiealueilla tarvitaan aina tienpitöviranomaisen eli Pirkanmaan ELY-keskuksen sijoittamis- tai työ lupa. Maantielain 5 §:n 2 momentin mukaan maantiehen kuuluu myös tiehen välittömästi liittyvä alue, joka maantietä rakennettaessa tarvitaan sähkö- ja viestintäjohtojen sekä muiden yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien rakenteiden, rakennelmien ja laitteiden sijoittamista varten.⁴¹

Elokuussa 2016 mahdollistettiin maantielain 42 a §:n säätämällä ilmoitusmenettely, jossa hankkeen toteuttaja voi tietyissä vähäriskisissä tilanteissa luvan hakemisen sijaan tehdä ilmoituksen viimeistään 21 päivää ennen toimenpiteen suunniteltua aloituspäivää.⁴² Ilmoitusmenettelyä koskevat samat esiselvitysvaatimukset kuin lupamenettelyäkin. Jos ilmoitus on virheellinen tai puutteellinen tai kyse ei ole ilmoitusmenettelyyn soveltuvasta hankkeesta, ELY-keskuksen on tehtävä kielteinen päätös 21 päivän määräajassa. Vuonna 2017 tehdyistä ilmoituksista 35 % hylättiin yleisimpinä syinä esiselvitysten ja muiden taustatietojen puutteellisuus ja se, että ilmoitusmenettely ei ole käytettävissä.⁴³ Kesällä 2017 otettiin käyttöön uusi esiselvitysten tarkistuslista, jonka tarkoituksena on osaltaan nopeuttaa käsitteilyä ja vähentää kielteiseen päätökseen johtavia ilmoituksia.

⁴¹ Tiealue voidaan siten varata pelkkää tienpidon tarvetta leveämmäksi.

⁴² Ilmoitus riittää maantielain 42 a §:n nojalla kun kyse on 1) maantien tai siihen kuuluvan jalkakäytävän ja pyörätien alituksesta; 2) tien pituussuuntaiseen kaapeliin tehtävästä jatkoksesta tai siihen liittyvästä poikittaissuuntaisesta kaapelista tiealueen ulkopuolelle tai maantien alitse; 3) maantien tai siihen kuuluvan jalkakäytävän ja pyörätien ylityksestä ilmajohtoilla; 4) maantien varressa tiealueen ulkopuolelle asennettavasta tien pituussuuntaisesta ilmajohtosta, jonka johtoalue ulottuu tiealueelle; 5) laajakaistahankkeiden uusista asiakasliittymistä, kun liittymä on hankittu vasta rakennustyön aikana; tai 6) tien pituussuuntaisesta kaapeloinnista, kun kaapelia asennetaan tien pituussuuntaisesti yksinomaan olemassa olevaan putkikukseen. Maantielain 42 a §:ssä on myös lueteltu tilanteet, joissa ilmoitusmenettelyä ei voida käyttää.

⁴³ Pirkanmaan ELY-keskuksen esitys 10.4.2018 "Uusimmat muutokset lupa- ja ilmoitusmenettelyissä", esitys.

Lupa voidaan myöntää, jos toimenpiteestä ei aiheudu vaaraa liikenteelle eikä haittaa tienpidolle. Yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien rakenteiden, rakennelmien tai laitteiden sijoittamista koskeva lupa on kuitenkin myönnettävä, jos sijoittamisesta ei aiheudu vaaraa liikenteelle eikä vähäistä suurempaa haittaa tienpidolle. Luvan käsittely kestää selvityksen kirjoittamisen hetkellä (huhtikuu 2018) noin kaksi viikkoa ja luvan yhteydessä hakijalle annetaan ohjeet tarvittavista liikennejärjestelyistä. ELY-keskuksella on käytössään sijoittamista koskeva Liikenneviraston ohje Sähkö- ja telejohdot ja maantiet⁴⁴, jossa sähköjohdot sijoittamisesta on määrätty melko yksityiskohtaisesti. Liikennevirasto on lisäksi antanut 24.8.2016 määräyksen johtojen ja rakenteiden sijoittamisesta maantien tiealueelle.⁴⁵

Jos ELY-keskus katsoo, että tienpito edellyttää tiealueelle sijoitetun johdon siirtämistä tai poistamista, johdon omistaja vastaa maantielain 42 b §:n nojalla toimenpiteen kustannuksista. Johdon omistaja ei kuitenkaan ole vastuussa kustannuksista, jos kyse on alun perin tiealueen ulkopuolelle sijoitetusta johdosta tai jos kyseinen johto on sijoitettu paikalleen sen vuoksi, että ELY-keskus on laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittaa seuraavan viiden vuoden aikana tapahtuvasta ei-pistemäisestä tienpitotyöstä, joka edellyttää johdon siirtoa⁴⁶.

Tarvittaessa on myös haettava tienpitoviranomaiselta maantielain 47 §:n mukaista poikkeamislupaa maantien suoja- tai näkemäalueelle rakentamisesta esimerkiksi muuntamoja varten. Tienpitoviranomainen eli ELY-keskus voi myöntää luvan, jos se katsoo, ettei liikenneeturvallisuus vaarannu eikä tienpidolle aiheutuisi muuta kuin enintään vähäistä haittaa. Poikkeamispäätös voi sisältää tarpeellisia ehtoja.

Maakuntaudistuksen ja ELY-keskusten lakkauttamisen myötä tienpidon tehtävät jakautuvat valtion (käytännössä nykyisen Liikenneviraston) ja maakuntien välille. Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt keväällä 2018 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esityksiksi laista Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi niihin liittyvistä laeista. Maantielain mukaisten tähän mennessä Pirkanmaan ELY-keskukseen keskitettyjen tehtävien on tarkoitus siirtyä nykyiselle Liikennevirastolle.⁴⁷

Lupa sijoittaa sähköjohtoja yksityistiealueelle

Sijoittamisessa yksityisteiden varrelle tulee huomioida laki yksityisistä teistä (15.6.1962/358). Nykyinen yksityistielaki ei kuitenkaan varsinaisesti tunne sähkö- ja muiden johtojen sijoittamista teiden varsille ja oikeudelliset kysymykset siihen liittyen ovatkin olleet epäselviä. Yksityistielain kokonaisuudistuksessa, joka tulee eduskunnan käsittelyyn syksyn 2018 aikana, asia on otettu huomioon.⁴⁸ Lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta.

Tähän mennessä lupa sijoittaa sähköjohtoja yksityistien varrelle on edellyttänyt luvan pyytämistä tiekunnan lisäksi myös maanomistajilta.⁴⁹ Käytännössä luvan saaminen on siten voinut hankaloitua paljonkin ja johtaa hankkeen toteuttamisen huomattavaan viivästymiseen. Yksityistielain uudistuksella on haluttu puuttua tähän ongelmaan ja tieoikeuden käsitettä esitetäänkin laajennettavaksi sisältämään sähkö- ja viestintäjohdot ja muut kiinteistöjen käyttöä palvelevat rakenteet, rakennelmat ja laitteet. Siten uudistuksen myötä tiekunnat/tieosakkaat voivat sopia kunnallistekniikan johtojen sekä tietoliikenne- ja sähköjohtojen sijoittamisesta

⁴⁴ Liikenneviraston ohjeita 3/2018, 2.1.2018.

⁴⁵ Liikenneviraston määräys LIVI/4978/06.04.01/2016. Määräystä ollaan uudistamassa tällä hetkellä.

⁴⁶ Tällöin siirrettävän tai poistettavan kaapelin ikä ja korvaavan kaapelin tuoma kapasiteetin lisäys otetaan maantielain 42 b §:n 3 momentin mukaisesti korvauksissa huomioon korvausta alentavina tekijöinä.

⁴⁷ Luonnos hallituksen esitys laiksi maantielain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, LVM/891/03/2017, s. 34–35.

⁴⁸ HE 147/2017 vp ja 11/2018, vp.

⁴⁹ Suomen Tieyhdistys suositaa, että tarkoituksenmukaisen tienpidon vuoksi tiekunnan osakkaina olevat kiinteistöjen omistajat antaisivat tiealueella sijoitettavien sähköverkkojen sijoittamisesta sopimisen tiekunnan vastattavaksi. Energiatoolisuus ry:n ja Suomen Tieyhdistys ry:n Suositus sähköverkkojen sijoittamisesta yksityisteiden varsille, https://energia.fi/files/1321/Suositus_sahkoverkkojen_sijoittamisesta_yksityisteiden_varsille.pdf

tiealueelle. Kiinteistön omistajan tai haltijan suostumusta ei siten enää tarvittaisi, jos johto kulkee tiealueen rajojen sisällä.

Tien todellinen sijainti on saattanut poiketa tieoikeuden perustamisen yhteydessä määrittelystä tiealueesta. Mikäli tiealueen leveydestä ei ollut tietoa, asian on voinut ratkaista vain Maanmittauslaitos. Uuden yksityistielain 30 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että jos tien fyysinen sijainti poikkeaa tieoikeutta perustaessa määrittelystä, pidettäisiin tiealueena maastossa sijaitsevaa tosiasiaassa tietarkoitukseen käyttöön otettua aluetta. Jatkossa tarkoituksena olisi, että johdot voitaisiin sijoittaa edelleen tiealueeseen kuuluvaan pientareeseen, luiskaan tai pengermään, eikä tiealueen määrittelmää siten tarvitsisi laajentaa. Jos sijoittaminen tiealueelle ei kuitenkaan onnistuisi, olisi sijoitus muille alueille edelleen mahdollista, mutta tiekunnalla/tieosakkailla ei olisi niihin päätösvaltaa.

Lentoestelupa

Erityisesti suurjännitteisten voimajohtojen rakentaminen saattaa joissain tapauksissa edellyttää myös lentoestelupia. Ilmailulain (7.11.2014/864) 158 §:n nojalla rakennelmat, joita voidaan erehdyksessä pitää ilmailua palvelevana laitteena tai merkinä, tai, jotka aiheuttavat häiriötä tai vaaraa lentoturvallisuudelle, tarvitsevat tietyissä tilanteissa lentoesteluvan riippuen korkeudestaan ja sijainnistaan. Lupaa haetaan Liikenteen turvallisuusvirastolta Trafiltä. Lentoestelupaa varten tulee hakijan ensin pyytää asianomaisen ilmaliikennepalvelujen tarjoajan Air Navigation Services Finland Oy:n (ANS Finland) lentoestelausunto.

Jollei lentoturvallisuus vaarannu, Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa luvan 2 momentissa tarkoitettujen laitteiden, rakennuksen, rakennelman tai merkin asettamiseen. Lupa on myönnettävä, jos suunnitellun esteen aiheuttamaa haittaa lentoliikenteen sujuvuudelle voidaan käytettävissä olevilla lentomenetelmän suunnittelukriteereillä vähentää siten, ettei se aiheuta lentopaikan pitäjälle kohtuutonta haittaa tai vaikeuta lentoliikenteen sujuvuutta. Lentoestee on merkittävä Liikenteen turvallisuusviraston antamien määräysten mukaisesti. Yksittäisen esteen tavanomainen käsittelyaika on noin 2 viikkoa. Kokonaisuakataulussa tulee kuitenkin huomioida ANS Finland Oy:n lausunnon pyytäminen ennen varsinaisen lentoesteluvan hakua.

Rautateiden risteämäluvat

Sähköjohtojen sijoittaminen rautatiealueelle on luvanvaraista. Ratalain (2.2.2007/110) 36 §:n nojalla rautatiealueella tehtävään muuhun kuin radanpitoon liittyvään työhön sekä johtojen, rakennelmien ja laitteiden sijoittamiseen rautatiealueelle on oltava radanpitäjän lupa. Luvan tarkoituksena on taata turvallisuus rata-alueella ja lupa voidaan myöntää, jos toimenpiteestä ei aiheudu vaaraa liikenteelle eikä merkittävää haittaa radanpidolle, eikä työtä tai laitteiden sijoittamista voida muutoin järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Lupa voidaan liittää vaaran tai haitan torjumiseksi tarpeellisia ehtoja. Risteämällä tarkoitetaan rautatien alittamisen ja ylittämisen lisäksi myös voimajohdon muuta sijoittamista rautatiealueelle. Käsittelyaika on noin 2-4 viikkoa.

Vesilupa ja vesilain mukainen käyttöoikeus

Sähköverkkoja rakennettaessa joudutaan käytännössä usein alittamaan vesistöjä, mikä edellytti aiemmin usein vesilupaa sekä käyttöoikeuden perustamista. Teknisen kehityksen myötä alitusten maanomistajalle aiheuttama haitta on tunnistettu melko vähäiseksi, mikä

on ollut yksi merkityksellinen tekijä sille, että vesilain käyttöoikeussäätely uudistettiin vuonna 2017.⁵⁰

Väylänalitusten luvanvaraisuus muutettiin riippuvaiseksi hankkeen vaikutuksista, jolloin suuri osa hankkeista rajautui lupamenettelyn ulkopuolelle. Vesilakiin (27.5.2011/587) lisättiin uusi 2 luvun 5 a §, jonka nojalla hankkeesta vastaavalla on oikeus sijoittaa joen tai puron alittava vesi-, viemäri- ja voimajohto, tietoliikennekaapeli sekä muu vaikutuksiltaan niihin rinnastuva johto toisen vesialueelle suoraan lain nojalla. Hankkeesta vastaavan on ilmoitettava hankkeesta vesialueen omistajalle ja vesilain valvontaviranomaiselle 60 vuorokautta ennen suunniteltua aloittamisajankohtaa.⁵¹ Oikeutta johdon sijoittamiseen ei kuitenkaan ole, jos hanke edellyttää vesilain 3 luvun 2 §:n mukaisesti vesilupaa vaikutustensa vuoksi tai ympäristölupaa. Sijoittaminen ei saa myöskään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa alueen omistajalle.

Yhteisen alueen järjestäytymättömälle osakaskunnalle ilmoitus voidaan toimittaa yhteis-
aluelain 26 §:n 3 momentin mukaisesti tai toimittamalla ilmoitus kaikille tiedossa oleville osakkaille. Valvontaviranomainen voi tarvittaessa ohjata ilmoituksen tekijän hakemaan vesilupaa. Valtioneuvoston asetuksessa eräistä vesialueelle sijoitettavista johdoista (146/2018) on säädetty ilmoituksen sisällöstä sekä työn toteuttamisesta.⁵²

Jos hankkeella voi olla vesilain 3 luvun 2 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia, on hanke edelleen luvanvarainen. Myös 3 luvun 3 §:n nojalla voimajohdon sijoittamiseen *yleisen kulku- tai uittoväylän* ali on edelleen aina seurauksista riippumatta hankittava vesilupa aluehallintovirastolta. Lupamenettelyn yhteydessä on mahdollista perustaa hankkeesta vastaavalle käyttöoikeus. Lupa hankkeelle myönnetään, jos hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua, tai hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.

Vesilupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutusta tai elinkeino-oloja. Hakijalla on oltava oikeus hankkeen edellyttämiin alueisiin. Jos hakija ei omista aluetta tai hallitse sitä pysyvällä käyttöoikeudella, luvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalle myönnetään oikeus alueen käyttämiseen siten kuin 2 luvussa säädetään tai että hakija esittää luotettavan selvityksen siitä, miten oikeus alueeseen järjestetään.

Mikäli vesilupaa joudutaan hakemaan, keskimääräinen käsittelyaika voi aluehallintovirastosta riippuen vaihdella huomattavastikin (noin 4-9 kuukautta). Lupa-asian käsittelyyn sovelletaan vesilain 11 luvun säännöksiä hakemusmenettelystä. Luvan käsittely sisältää sen kuu-
luttamisen, tarvittavien lausuntojen hankkimisen, mahdollisten muistutusten vastaanottamisen sekä hakijan niihin antaman selvityksen. Vuonna 2017 aluehallinnossa on aloitettu sähköisten asiointipalveluiden käyttöönotto, jossa osana on ollut myös sähköinen lupapalvelu. Maakuntaudistuksen myötä aluehallintovirastojen lupatehtävät siirtyvät Luovalle.

On myös mahdollista, että hanke ei edellytä vesilain mukaista lupaa tai ilmoituksen tekemistä, jolloin hanke voidaan toteuttaa sopimalla käyttöoikeudesta alueen omistajan kanssa.

⁵⁰ Uudistuksen tarkoitus oli saattaa käyttöoikeussäätely perustuslainmukaiseksi ja samalla pitää vesitaloushankkeiden toteuttamisedellytykset ennallaan, Oikeusministeri Antti Häkkinen puhe Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran syyspäivillä 14.9.2017, Ympäristöjuridiikka 4/2017, s. 8.

⁵¹ Vesialueen omistajalla olisi tällöin mahdollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin, mikäli hän katsoisi hankkeesta aiheutuvan lainkohdassa tarkoitettuja kiellettyjä vaikutuksia tai että hankkeesta aiheutuisi vesilain mukaan korvattavaa haittaa. Ilmoitus tulisi tehdä vähintään 60 vuorokautta ennen toimenpiteen suorittamista.

⁵² Asetusta tullaan todennäköisesti tarkistamaan vuoden 2018 loppupuolella.

Luonnonsuojelulain mukaiset selvitykset ja poikkeamisluvat

Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (252/2017) sekä maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132) edellyttävät, että hankkeen tai suunnitelman vaikutukset luontoarvoille selvitetään, mutta myös luonnonsuojelulaki (20.12.1996/1096), vesilaki (27.5.2011/587) ja metsälaki (12.12.1996/1093) voivat edellyttää, että hankealueelta kartoitetaan lajeja ja luontotyyppisiä sekä arvioidaan niihin kohdistuvat vaikutukset. Sähköverkon rakentamisen yhteydessä on tehtävä usein ELY-keskuksen vaatimuksesta luontoselvityksiä, jotka voivat edellyttää käytännössä ulkopuolisten asiantuntijakonsulttien käyttämistä.

Ympäristönsuojelulain 6 §:n mukaisen toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuuden lisäksi menettelyjen taustalla voidaan katsoa olevan luonnonsuojelulain 1 §:n mukaiset luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen. Myös metsä- ja vesilain tarkoituksena on muun muassa monimuotoisuuden säilyttäminen sekä vesivarojen ja -ympäristön ekologinen käyttö. Luonnonsuojelulaissa monimuotoisuuden ylläpito on kytketty 5 §:ssä suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen.⁵³

Esimerkiksi uhanalaisten lajien suojelutaso ei ole suotuisa, joten hankkeissa on vältettävä lajeja vaarantavat lajien esiintymispaikkojen muutokset. Jakeluverkon haltijoiden tekemien luontoinventaarioiden tarkoitus on muun muassa kartoittaa uhanalaisten lajien esiintymispaikat niin, että tarpeen mukaan ne voitaisiin kiertää. Suomen ympäristökeskus, ELY-keskukset sekä esimerkiksi Metsäkeskus luovuttavat tietoja uhanalaisista lajeista lähtökohtaisesti vain kunkin käynnissä olevan hankkeen suunnitteluun.⁵⁴ Sähköjakeluverkon kehittämisen osalta on kuitenkin viime vuosina sovittu, että verkkoyhtiö voi saada uhanalaistiedot käyttöönsä koko jakeluverkon suunnittelualueeltaan, mikä sujuvoittaa suunnittelua uhanalaistietojen huomioimista helpottamalla.

Jos suunnitteluvaiheessa ei voida estää puuttumista suojeltuihin lajeihin tai luontotyyppisiin, sähköverkkojen rakentaminen saattaa edellyttää myös luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien hakemista.⁵⁵ Selvityksen sidosryhmätyöpajassa nousivat esille muun muassa tilanteet, joissa luonnonsuojelun alueen rajausta on tehty kiinteistökohtaisesti ja saattaa ulottua esimerkiksi tiealueen keskikohtaan. ELY-keskus voi luonnonsuojelulain 27 §:n nojalla kokonaan tai osittain lakkauttaa yksityisen omistaman alueen suojelun tai lieventää sen rauhoitusmääräyksiä, jos alueen luonnonarvot ovat oleellisesti vähentyneet tai jos alueen rauhoitus estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.⁵⁶ Asiassa on hankittava ympäristöministeriön lausunto.

Luonnonsuojelulain mukaisten poikkeamislupien keskimääräinen käsittelyaika on noin 6 kuukautta ja ELY-keskuksen antamaan päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valittaminen hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on edellyttänyt lain luonnonsuojelulain 62

⁵³ Luonnonsuojelulain mukaan eliölajien suojelutaso on suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissä. Luontotyyppien suojelutaso on taas suotuisa, kun sen luontainen levinneisyys ja kokonaisuus riittävät turvaamaan luontotyyppien säilymisen ja sen ekosysteemin rakenteen ja toimivuuden pitkällä aikavälillä sekä luontotyyppille luonteenomaisten eliölajien suojelutaso on suotuisa.

⁵⁴ Salassapito perustuu lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) 24 §:n 1 momentin 24-kohtaan, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kysymyksessä olevan eläin- tai kasvilajin tai alueen suojelun.

⁵⁵ Huom. poikkeukset LSL 49 §:n mukaisesti luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien tai lintudirektiivin artiklan 1 tarkoittamien lintujen suojelusta edellyttävät luontodirektiivin artiklan 16(1) edellytysten täyttymistä, minkä kynnyksessä käytännössä on hyvin korkea.

⁵⁶ ELY-keskus voi myöntää luonnonsuojelulain 31 §:n mukaisesti poikkeuksen luontotyyppien suojelusta, jos kyseisen luontotyyppien suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyyppien suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Luonnonsuojelulain 48 §:n mukaan eläinlajin tai kasvilajin rauhoittamisesta sekä erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelusta voidaan myöntää poikkeus, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana.

§:n muuttamisesta (978/2017) nojalla valituslupaa vuoden 2018 alusta. Maakuntaudistuksen myötä poikkeamislupien käsittely siirtyy Luovalle.

Muinaismuistolain mukainen inventaario ja kajoamislupa

Voimajohdon rakentamisessa tulee huomioida myös muinaismuistolaki (295/1963), joka kieltää kaikenlaisen kajoamisen, kuten kaivamisen, kiinteisiin muinaismuistoihin. Lain tarkoituksena on suojella muinaismuistoja⁵⁷, jotka kertovat Suomen aiemmasta historiasta ja asutuksesta, erityisesti esihistoriallisella ajalla. Muinaismuistolain 13 §:n nojalla jakeluverkon rakentamista suunniteltaessa on hyvissä ajoin otettava selko siitä, saattaako se tulla koskemaan kiinteää muinaisjäännettä. Jos näin on, on siitä viipymättä ilmoitettava muinaistieteelliselle toimikunnalle asiasta neuvottelemista varten. Lain mukaan hankkeen suunnittelijan on myös maksettava tästä aiheutuvat kustannukset.

Kiinteät muinaisjäännökset ovat lain nojalla suoraan rauhoitettuja, eikä niiden välillä ole ns. arvoluokitusta eli kaikki kiinteät muinaismuistot ovat yhtä lailla suojeltuja. Jollei ilmajohdon pylväiden sijoittelulla voida estää muinaismuistolain kieltämiä toimenpiteitä, tulee ELY-keskukselta hakea lupaa kajota muinaismuistoon. Museovirastolta on saatavissa tieto jo tiedossa olevista muinaisjäännöksistä, mutta jakeluverkonhakijan on usein mahdollista saada tieto niiden sijainnista vasta, kun sähköjohdolle ollaan hakemassa sijoittamislupaa, mikä osaltaan vaikeuttaa suunnittelutyötä.

Jos kiinteä muinaismuisto tuottaa sen merkitykseen verraten kohtuuttoman suurta haittaa, muinaismuistolain 11 §:n nojalla ELY-keskus voi Museovirastoa kuultuaan hakemuksesta antaa luvan kajota muinaisjäännökseen tavalla, mikä muutoin olisi kielletty.⁵⁸ Jos ELY-keskuksen päätös on Museoviraston lausunnon vastainen, tulee päätös alistaa opetusministeriön vahvistettavaksi. Maakuntaudistuksen myötä ELY-keskusten tehtävät muinaismuistoihin liittyen on suunniteltu siirrettäväksi Museovirastolle.⁵⁹ Lupaan voidaan sisällyttää tarpeelliseksi katsottuja ehtoja. Muinaismuistolain mukaisen kajoamisluvan keskimääräinen käsittelyaika on joitakin kuukausia.

Natura-arviointi

Sähköverkon rakentamishankkeiden osalta tarve Natura-arvioinnille tulee käytännössä kyseeseen lähinnä suurjänniteverkon rakentamisen yhteydessä, jos vaikutuksia ei ole arvioitu esimerkiksi maakuntakaavoituksen yhteydessä. Luonnonsuojelulain (20.12.1996/1096) 65 §:n nojalla, jos hanke joko yksistään tai yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon ehdotetun tai sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden vuoksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset.⁶⁰

⁵⁷ Lain 2 §:n mukaan kiinteitä muinaisjäännöksiä ovat: 1) maa- ja kivikummut, röykkiöt, kivikehät ja muut kiveykset ja kivilatomukset, jotka ovat ihmisten muinoin tekemiä; 2) pakanuuden aikaiset haudat ja kalmistot, myös sellaiset, joista maan pinnalla ei ole merkkejä; 3) kivet ja kalliopinnat, joissa on muinaisilta ajoilta kirjoituksia, kuvia tai muita piirroksia tai maalauksia, hiomauria tai muita hionnan tai hakkuun jälkiä taikka uhrikuoppia; 4) uhrilähteet, uhripuut, uhrikivet ja muut palvontapaikat sekä muinaiset käräjäpaikat; 5) muinaisilta ajoilta peräisin olevat asumusten jäännökset sekä asuin- ja työpaikat, niin myös muodostumat, jotka ovat syntyneet sellaisten asumusten tai paikkojen käyttämisestä; 6) muinaisaikaiset hylätyt linnat, linnamäet, linnoitukset, linnakkeet, vallit ja vallihaudat sekä niiden jäännökset, kirkkojen, kappeliin, luostarien ja muiden huomattavien rakennusten rauniot sekä muinaiset hautapaikat, jotka eivät ole seurakunnan hoidossa olevalla hautausmaalla; 7) kivet, ristit ja patsaat, jotka muinoin on pystytetty jonkun henkilön tai tapahtuman muistoksi tai uskonnollisessa tarkoituksessa, samoin kuin muut sellaiset muistomerkit; 8) muinaisten huomattavien kulkuteiden, tienviittojen ja siltojen sekä vartiotalien ja muiden sellaisten laitteiden jäännökset; sekä 9) kiinteät luonnonesineet, joihin liittyy vanhoja tapoja, tarinoita tai huomattavia historiallisia muistoja.

⁵⁸ Opetus- ja kulttuuriministeriön lainsäädäntöhanke OKM036:00/2017 on siirtämässä toimivaltaa ELY-keskuksilta Museovirastolle.

⁵⁹ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muinaismuistolain muuttamisesta (HE 33/2018).

⁶⁰ Arvioinnissa on otettava huomioon ennaltavarautumisen periaate; Natura-arviointi on suoritettava, kun objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseiseen alueeseen.

Ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain (252/2017) uudistuksen myötä menettelyä on pyritty jo sujuvoittamaan. Jos voimajohto edellyttää YVA-menettelyä, voidaan mahdollisesti tarvittava Natura-arviointi luonnonsuojelulain 65 §:n 4 momentin mukaan tehdä sen yhteydessä. Tällöin YVA-menettelystä vastaavan ELY-keskuksen on huolehdittava, että perusteltuun päätelmään on sisällytetty luonnonsuojelulain vaatimat lausunnot.

Energiaviraston on hankelupaa myöntäessään valvottava, että Natura-arviointi on tarvittaessa tehty sekä pyydetty arvioinnista lausunto ELY-keskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on. ELY-keskuksella on kuusi kuukautta aikaa antaa kyseinen lausunto, ellei kyse ole YVA-menettelyyn yhdistetystä arvioinnista, jolloin noudatetaan YVA-menettelyn huomattavasti lyhyempiä määräaikoja lausunnon antamiselle.

3. KÄYTÄNNÖN HAASTEET NYKYISTEN LUPAMENNETTELYJEN SOVELTAMISESSA



Kuva 3-1 Haastatteluissa toistuneita viranomais- ja muihin menettelyihin liittyviä haasteita.

Jakeluverkkoyhtiöiden näkökulmasta nykyiset sähkön jakeluverkkoinvestointeja koskevat lupamenettelyt ovat raskaita. Tämä kävi ilmi selvityksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa ja sama huomio on ollut myös aiemmassa johto- ja kaapelilupamenettelyitä koskevassa selvityksessä⁶¹. Tarvittavia lupia, sopimuksia ja lausuntoja on mahdollisesti monia ja luvanhakijat joutuvat asioimaan useiden eri viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Hankkeen tarvitsemat luvat ja lausunnot vaihtelevat hankkeesta riippuen, jolloin myös luvituksen kokonaisuus on eri hankkeissa erilainen.

Jakeluverkkoinvestointien luvituksen kokonaisprosessin kuvausta tai kokonaisuutta käsittelevää ohjeistusta ei ole saatavilla, mikä tekee kokonaisuuden hahmottamisesta kaikkien sidosryhmien näkökulmasta haasteellista. Haaste koskee myös kokonaisuakataulun muodos-

⁶¹ Sito 2016. Johto- ja kaapelilupien hakuprosessin kehittäminen.

Parhailaan tehtävät jakeluverkkoinvestoinnit sisältävät sekä täysin uusia johtolinjoja että vanhojen sähköjohtojen korvauksia maakaapelilla tai uudella ilmajohdolla joko uudessa paikassa (teiden varret) tai leveämmällä johtoalueella (jännitetason nosto). Vanhan sähköjohtojen luvittamisen todettiin haastatteluissa odotetusti olevan sujuvampaa kuin uuden, mikäli uudelleen rakennettava johto sijoitetaan samaan paikkaan kuin aiemmin.

Vaikka jakeluverkkoinvestointeja koskevia lupamenettelyitä on useita, vain 29 prosenttia sähköverkkoyhtiöistä näki lupamenettelyissä olevan päällekkäisyyksiä. Lupien tarvetta ja tarkoitusta ei juuri kyseenalaistettu⁶⁵, haasteet olivat enemminkin kokonaisuuden sujumisessa.

Tässä luvussa on käsitelty selvitystyön yhteydessä tunnistettuja luvituksen ongelmakohtia ja haasteita, huomioiden menettelyihin liittyvien eri tahojen näkökulmia sekä aiemmin käsitelty lainsäädäntötausta. Haasteita on käsitelty lupakohtaisesti niiden lupien osalta, joissa haasteita tunnistettiin olevan, sekä aihealueittain.

3.1. Tunnistetut kehittämiskohdat lupakohtaisesti

Yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamislupa

Päähaasteina valitusmenettelyiden aiheuttamat viivästyksset sekä kuntien vaihtelevat käytännöt ja ohjeistukset.

Sähköjohtojen sijoittaminen yksityisten maanomistajien omistamille kiinteistöille sekä kunnan omistamille yleisille alueille pyritään ensisijaisesti toteuttamaan maankäytösopimusten kautta. Selvityksen yhteydessä saatujen tietojen perusteella selvästi yli 90% johtojen sijoittamisista tehdään sopimusteitse⁶⁶. Mikäli sopimusteitse ei päästä ratkaisuun, on mahdollista hakea maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 161 §:n mukaista sijoittamislupaa. Onkin huomioitava, että sopimusmenettelyjen laajan käytön seurauksena tätä lupaa koskevat haasteet koskevat vain pientä osaa hankkeista.

MRL 161 §:n nojalla maanomistaja tai haltija on velvollinen sallimaan yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamisen omistamalleen tai hallitsemalleen alueelle, jollei sijoittamista muutoin voida järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Sijoittamisluvan myöntää kunnan rakennusvalvontaviranomainen.

Viivästyksiä menettelyssä aiheuttavat lupien käsittelyn venyminen tai käsittelyn keston ennalta arvaamattomuus kunnassa sekä sijoituspäätöksistä mahdollisesti tehtävät valitukset. Esimerkiksi haastateltu jakeluverkkoyhtiö C mainitsi, että heillä on tullut luvitukseen pisimmillään 2-3 vuoden viiveitä, kun sijoittamisluvasta on valitettu ensin hallinto-oikeuteen ja sitten vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Haastateltu verkkoyhtiö I kertoi, että heidän kokemuksensa mukaan lautakuntakäsittely voi kunnassa kestää 6-8 kuukautta ilman selkeää syytä, joka taas puolestaan hankaloittaa suunnittelevan urakoitsijan työohjelmaa käytännössä.

⁶⁵ Haastattelujen vastauksissa oli kuitenkin jonkin verran pohdintaa siitä, mitkä toimet ovat ilmoitus- ja mitkä lupamenettelyyn vaativia ja, miten tämä on määriteltävä.

⁶⁶ Mm. Energiateollisuus ry:n ja MTK:n haastattelut.

Lupa sijoittaa sähköjohtoja maantiealueelle

Päähaasteina ilmoitusmenettelyn sujumattomuus, hakemusten laatu, viranomaisen ruuhkautuminen sekä lupa- ja lausunnotmenettelyjen keskinäiset menettelyt ja aikataulut.

Pirkanmaan ELY-keskus on hoitanut vuodesta 2016 lähtien keskitetysti maantiealueiden sijoitus- ja työlupia. Kun johtoja tai kaapeleita sijoitetaan maantiealueelle, voidaan tietyissä vähäriskisissä kohteissa tehdä ilmoitus varsinaisen sijoituslupahakemuksen sijaan. Ilmoitusmenettely on ollut käytössä syksystä 2016, jolloin uudistunut maantielaki astui voimaan. Menettelyn tarkoitus on ollut sujuvoittaa lupaprosesseja sähkö- ja telekaapeleiden sijoittamisessa tiealueelle. Ilmoitusmenettelyyn on alusta asti sisällynyt haasteita, jotka liittyvät erityisesti siihen, etteivät ilmoitusten laatu ja tietojen kattavuus mahdollista ilmoitusten automaattista käsittelyä ja hyväksymistä. Ilmoitusmenettelyssä viranomainen ei lupamenettelyn tapaan pyydä lisäselvityksiä tai neuvottele suunnitelmiin tehtävistä muutoksista. Menettelyn käytössä edellytetään, että ilmoitus on sellaisenaan riittävän kattava ja virheettömästi laadittu. Puutteet johtavat suoraan kielteiseen päätökseen. Sijoittamislupaa hakeva verkkoyhtiö voi ilmoitusmenettelyyn soveltuviinkin tapauksissa edelleen halutessaan valita myös sijoituslupamenettelyn, jossa hakemuksen täydentäminen lupakäsittelyn aikana on mahdollista. Haastatteluiden perusteella monet sähköverkkoyhtiöt ovatkin sitä mieltä, että lupamenettely on edelleen selkeämpi kuin ilmoitusmenettely. Lisäksi on huomioitava, että johtojen sijoittamisilmoitusmenettelyssä on kiinteä 21 päivän käsittelyn määräaika. Vaikka viranomainen olisi käsitellyt ilmoituksen määräaika nopeammin, ei töitä voida nykyinsäädännön mukaan aloittaa ennen määräajan kulumista⁶⁷.

Myös viranomaisen näkökulmasta ilmoitusmenettelyn haasteet liittyvät nimenomaan tehtyjen ilmoitusten laatuun. Tavoitteessa saavuttaa yksinkertaisten kohteiden osalta täysin automatisoitu ilmoitusprosessi ei toistaiseksi ole onnistuttu, sillä yleisesti tehtyjen ilmoitusten taso on sellainen, että viranomainen joutuu käymään jokaisen ilmoituksen läpi ja hylkäysprosentti on nykyisellään varsin korkea.

Ilmoitusmenettelyssä olleista haasteista huolimatta sähköverkkoyhtiöiden mukaan lupamenettelyt maantiealueille ovat jo sujuvoituneet verrattuna muutaman vuoden takaiseen tilanteeseen. Yhtiöt kokivat myös, että viestintä viranomaisen puolelta on parantunut. Pirkanmaan ELY-keskus muun muassa ilmoittaa nykyään nettisivuillaan lupahakemusten käsittelyajan.⁶⁸ Tästä huolimatta sähköverkkoyhtiöt kokivat haastatteluissa, että lupien käsittely ruuhkautuu ja pitkittyy erityisesti alkukesästä. Syynä tähän on lupahakemusten suuri määrä tuohon vuodenaikaan.

Pirkanmaan ELY-keskus nosti selvityksen yhteydessä esille kehityskohtana myös sen, että sijoituslupa saatetaan myöntää jo ennen kuin muut asiaa koskevat lausunnot on saatu valmiiksi. Tämä on haaste lupamenettelyn sujumisen kannalta, sillä lupa saatetaan joutua hakemaan uudestaan lausunnon valmistuttua. Liikenneviraston (2018) tekemän selvityksen mukaan: "Pirkanmaan ELY-keskus ei saa muilta viranomaisilta hankkeeseen liittyviä lausuntoja, vaan hakija voi toimittaa lausunnot, jos ne ovat sijoitusluvan myöntämismahdollisuudessa käytävissä. Sijoitusluvan harkintaan ei siis välittömästi vaikuta muiden toimijoiden lausunnot."⁶⁹

⁶⁷ Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisussa 3/2018 on tuotu esille, että ilmoitusten 21 päivän määräaika herättää tyytymättömyyttä, sillä toisinaan viranomainen käsittelee varsinaiset luvat ilmoitusmenettelyn määräaika nopeammin.

⁶⁸ Pirkanmaan ELY-keskus, Sähköjohdon, 20.4.2018, Telekaapelin, kaukolämpöjohdon ja maakaasuputken sijoittaminen <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/sahkojohdon-telekaapelin-kaukolampojohdon-ja-maakaasuputken-sijoittaminen>

⁶⁹ Liikennevirasto, 29.3.2018, Johtolupaprosessin kehittäminen pilottihanketta hyödyntäen

Jakeluverkkoyhtiöt kokivat haastatteluissa haasteelliseksi myös sen, että maantietalueille sijoitettujen sähköjohtojen siirtämisessä ei ole käytössä ikähyvitysmenettelyä. Maantielain 42 b §:n mukaan sähköjohtojen omistaja vastaa tienpitoviranomaisen katsoman välttämättömän siirron kustannuksista. Vastuu siirtokustannuksista voidaan verkkoyhtiöissä nähdä investointiriskinä, mikä edelleen voi johtaa siihen, että johdot sijoitetaan mieluummin tietalueen ulkopuolelle.

Jakeluverkkoyhtiöt kommentoivat jonkin verran muinaismuistolain mukaisen inventaarion tarvetta tietalueelle sijoitettavien johto- ja kaapelihankkeiden yhteydessä. Inventaariot aiheuttavat kustannuksia ja tietalueet ovat ainakin tien osalta jo valmiiksi rakennettua aluetta. Museovirasto muistutti haastattelussa siitä, että inventointivaatimukset perustuvat aina arvion alueen arkeologisesta potentiaalista. Olemassa olevat tielinjaukset saattavat olla hyvinkin vanhoja ja varsinkin pienemmät tiet ovat saattaneet kulkea muinaisten kylien halki. Museovirasto toi myös esille sitä, että olemassa olevien inventointitietojen määrässä on suuria eroja eri kuntien välillä, mikä saattaa aiheuttaa saman maakunnankin alueella erilaisia inventointivaatimuksia sijaintikunnasta riippuen.

Jakeluverkkoyhtiöiden haastatteluissa tuotiin esiin haasteita myös kaapelointihankkeiden tekniseen toteutukseen liittyen. Kaapelit asennetaan useimmiten tien takaluiskaan, koska etuluiskaan asentamisen ehdot ovat tiukemmat⁷⁰. Kaapeleiden asentaminen tien takaluiskaan nostaa asentamisen kustannuksia. Lisäksi sähkökaapeleiden asentamisessa edellytetään käytettävän varoitusverkkoa pelkän varoitusnauhan sijaan, mikä voi aiheuttaa kalustovaatimusten myötä lisäkustannuksia. Perusteena Liikenneviraston varoitusverkkovaatimukseen on tienpidon helpottaminen. Kaapeleiden sijainnista ei ole riittävän tarkkaa tietoa ja varoitusverkon avulla kaapelin sijainti voidaan havaita tarkkaan ja riittävän ajoissa. Varoitusnauhan on lisäksi todettu usein painuvan ajan saatossa kaapeliin kiinni, joten se ei toimi varoittavana elementtinä riittävän ajoissa kaivuutyön lähestyessä kaapelia.

Lupa sijoittaa sähköjohtoja yksityistietalueelle

Päähaasteina tiekuntien korvauspyynnöt ja hitaat menettelyt.

Yksityisteitä on Suomessa noin 360 000 km, mikä vastaa noin 80 % Suomen tieverkosta⁷¹. Verkkoyhtiöiden haastattelujen perusteella korvausmenettely yksityistietalueilla aiheuttaa haasteita. Yksityistieomistajat pyytävät sähköjohtojen sijoittamisesta vuosittaisia käyttökorvauksia, mutta verkkoyhtiöt maksavat vain kertakorvauksia. Siirtokustannusten jakoa yksityisalueilla ei ole säädetty lailla, vaan vastuu jakautuu sopimusperusteisesti⁷².

Osa sähköverkkoyhtiöistä näki hyvänä menettelynä sen, että lupa tulee tiekunnan lisäksi pyytää jokaiselta maanomistajalta erikseen, sillä usein esimerkiksi puita joudutaan rakentamisen yhteydessä kaatamaan maanomistajan alueelta. Osa taas näki kunkin yksittäisen maanomistajan kanssa sopimisen haasteena, sillä yksittäiset maanomistajat voivat hankaloittaa kokonaisuuden kannalta järkevää kaapelireitin valintaa. Tähän on kuitenkin tulossa muutos uudessa yksityistielaisissa siten, että yksinomaan tiekunnan puheenjohtaja voi hyväksyä sopimuksen sähköverkkoyhtiön kanssa (ks. kappale 2.3). Tiekuunnat nousivat esiin myös haastatteluissa. Jakeluverkkoyhtiö Q kertoi, että tiekuntien kanssa tehtävät sopimukset ovat

⁷⁰ Ehtona etuluiskaan asentamiseen esimerkiksi loivaluiskaisella tiellä on, että sisäluisikan leveyden tulee olla vähintään 1,5 metriä sekä se, että tiedossa ei ole tiehankkeita, jota kaapelin asentaminen häiritsee (Pirkanmaan ELY-keskus, 10.2.2017, Sijoituspaikan valinta Sähkö ja Tele, https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/45096/Sijoituspaikan_valinta/0ef96cce-15c3-4edf-952f-5ab38bb45420)

⁷¹ Liikennevirasto. Tieverkko. <https://www.liikennevirasto.fi/tieverkko#.WuB449tuY2xm> (25.4.2018)

⁷² Energiateollisuus ry ja Suomen Tieyhdistys ry ovat antaneet asiasta suosituksen, https://energia.fi/files/1321/Suositus_sahkoverkkojen_sijoittamisesta_yksitysteiden_varsille.pdf

aiheuttaneet ristiriitatilanteita maanomistajien kanssa tehtyihin sopimuksiin nähden. Joskus tiekunnat eivät anna sijoituslupaa, vaikka maanomistajien lupa on saatu.

Vesilupa ja vesilain mukainen käyttöoikeus

Päähaasteina lakiuudistuksen jälkeinen ohjeistuksen ajantasaisuus ja käytännöt sekä sitä koskevan tiedon kulku ja ohjeistuksen omaksuminen, viranomaisen lupakäsittelyn ruuhkautuminen sekä ilmoitusmenettelyn ilmoitusten puutteellisuus ja huonolaatuisuus.

Vesilain vuoden 2017 uudistuksen yhteydessä väyläanalitusten luvanvaraisuus muutettiin riippuvaiseksi hankkeen vaikutuksista, jolloin suuri osa hankkeista rajautui varsinaisen lupamenettelyn ulkopuolelle ja siirtyi ilmoitusmenettelyn piiriin. Lakimuutos siis helpotti muun muassa kaapeleiden vesistöanalituksia, kun osa niistä ei tarvitse enää vesilupaa vaan kuuluu ilmoitusmenettelyn piiriin.

Vesilain uudistusta kommentoitiin useissa jakeluverkko-yhtiöiden haastatteluissa. Haastatteluissa nousi esiin yhtiöiden kokemus siitä, että lakiin liittyvä ohjeistus on lakiuudistuksen jälkeen vielä auki sekä se, että toimintamalli hakee paikkaansa, mikä aiheuttaa haasteita myös verkko-yhtiöille. Viranomaisen sivuilta löytyykin paitsi uudistuksen jälkeen päivitetty ohjeet, myös yhä edelleen vanhan lainsäädännön mukaiset ohjeet.⁷³ Haasteena voidaan siis pitää sitä, että ajantasainen tieto viranomaisilta ei tavoita verkko-yhtiöitä tai ohjeistus ei ole yksiselitteistä tai selkeää. Uuden ohjeistuksen ja käytäntöjen omaksumisessa haasteita voi olla erityisesti yhtiöillä, joilla vesilupien hakeminen tai ilmoitusmenettely ei ole usein tapahtuvaa rutiinia eikä tähän liittyvän lainsäädännön muutosten seuraaminen aktiivista.

Vesistöjen alituksiin liittyvät viranomaispalvelut koettiin joidenkin verkko-yhtiöiden haastatteluissa ruuhkautuneiksi. Toisaalta haastatellut viranomaiset kertoivat, että hyvälaatuiset ja oikein tehdyt hakemukset nopeuttavat luvan käsittelyä. Tästä näkökulmasta haasteena voi siis olla se, että verkko-yhtiöillä tai heidän konsulteillaan ei ole tarpeeksi tietoa, kokemusta tai ohjeistusta oikeanlaisten hakemusten laadintaan. Haastatellut viranomaiset mainitsivat myös, että vesilain mukaisessa ilmoitusmenettelyssä osakkaiden, eli vesiosuuskuntien, tavoitettavuudessa on välillä haasteita, joka voi venyttää prosessia ja hidastaa luvan saantia.

Lain mukaan vesistön alituksesta pitää ilmoittaa viranomaiselle sekä vesistön omistajalle. Mikäli omistajia on useita tai omistajaa ei tavoiteta, ilmoitus voidaan antaa tiedoksi noudattaen haasteen tiedoksiantomenettelyä. Työt voidaan aloittaa 60 vuorokauden jälkeen ilmoituksen antamisesta. Käräjäoikeuden tiedoksiantomenettely saattaa kestää useita kuukausia ja järjestelmä onkin haastava erityisesti järjestäytymättömien vesiosuuskuntien osalta.

Vesilain uudistus nähtiin verkko-yhtiöiden näkökulmasta kuitenkin haasteista huolimatta positiivisena muutoksena ja sen odotettiin tuovan helpotuksia, kunhan ohjeistus ja toimintamallit saadaan ajan tasalle vastaamaan uutta lainsäädäntöä.

⁷³ Osasta viranomaisten sivuja, esimerkiksi "Vesiluvan hakeminen" otsikon alta löytyy vielä vanhoja, vuonna 2013 päivättyjä ohjeita (Luvan hakeminen vesistöön sijoitettaville johdoille ja kaapeleille, pdf ohjeen päiväys 27.2.2013., sivulla http://www.vmparisto.fi/fi-FI/Asiointi_luvat_ja_vmparistovaikutusten_arviointi/luvat_ilmoitukset_ja_rekisterointi/Vesilupa/Vesiluvan_hakeminen, tilanne 23.4.2018). Viranomaisten näkemyksen mukaan ohjeistus on kunnossa ja pitääkin paikkansa, että myös lain uudistuksen jälkeen päivitetty ohjeet ovat saatavilla, ks. sivulla http://www.vmparisto.fi/fi-FI/Vesi/Vesien_kaytto/Pienet_vesirakennustyot (tilanne 23.4.2018).

Rakennus- tai toimenpidelupa

Päähaasteina kuntien vaihtelevat käytännöt ja lupamenettelyiden vaihtelevat ja/tai pitkät kestot.

Sähköasemien ja muuntamoiden lupamenettelyjen osalta haastatellut sähköverkkoyhtiöt toivat esiin koettuja haasteita kuntien käytännöissä. Suomessa kunnilla on vahva itsehallinto ja oma maankäyttö- ja rakennuslain mukainen rakennusjärjestyksensä⁷⁴. Jokainen kunta voi lainsäädännön puitteissa soveltaa erilaisia käytäntöjä sen suhteen, minkä luvan esimerkiksi muuntamo tarvitsee. Verkkoyhtiöiden haastattelujen perusteella muuntamo voi yhdessä kunnassa tarvita rakennusluvan, toisessa teknisen johtajan luvan ja kolmannessa toimenpideluvan. Jakeluverkkoyhtiöiden näkökulmasta kuntien kanssa toimiminen on välillä haastavaa nimenomaan vaihtelevista käytännöistä sekä luvanhakijoiden kokemasta ennalta-arvaamattomuudesta johtuen. Erityisesti tämä korostuu niiden jakeluverkkoyhtiöiden osalta, jotka toimivat usean kunnan alueella.

”Rakennusvalvonnoissa on selkeitä eroja kuntien välillä. Esimerkiksi muuntamo vaatii jossain rakennusluvan, jossain riittää kirjallinen teknisenjohtajan lupa ja jossain vaaditaan toimenpidelupaa.” (Usean kunnan alueella toimiva sähkönjakeluverkkoyhtiö P)

Lisäksi rakennus- ja toimenpidelupien saamisen koetaan verkkoyhtiöiden näkökulmasta kestäväen välillä liian kauan. Tässäkin yhteydessä voi olla paljon vaihtelua, johtuen jo yksinomaan eroista kuntien käytettävissä olevissa resursseissa. Verkkoyhtiöt kokivat myös joissain tapauksissa kunnan myöntämässä luvissa asetettujen vaatimusten olevan vaikeita tai mahdottomia toteuttaa käytännössä. Myös tämä haaste voi liittyä kunnan käytettävissä olevien resurssien asiantuntemukseen kyseisessä asiassa.

3.2. Tunnistetut kehittämiskohdat aihealueittain

Maanomistajat

Päähaasteina yhteisymmärryksen saavuttaminen sopimusneuvotteluissa, maanomistajien vaikea saavutettavuus sekä seurakunnat, järjestöt ja muut vastaavat tahot, joiden päätöksenteko tapahtuu harvoin pidettävien kokousten kautta. Lisäksi verkkoyhtiöiden tiedotuksen ja vuorovaikutuksen toteutus.

Haasteet maanomistajien kanssa olivat yksittäinen isoin esiintuotu jakeluverkkoyhtiöiden kokema haaste luvitusmenettelyissä: noin 70% haastatelluista verkkoyhtiöistä mainitsi tässä olevan haasteita. Myös Liikenneviraston tuoreessa selvityksessä⁷⁵ johtolupaprosessin kehittämistä selvisi vastaavan suuntaisia tuloksia, sillä selvityksen mukaan merkittävä osa lupamenettelyihin kuluva ajasta kuluu nimenomaan maanomistajien kanssa käytävään keskusteluun. Työmäärän havainnollistamiseksi voidaan mainita, että Liikenneviraston raportissa kerrotaan Carunalla olleen vuonna 2016 noin 220 hanketta ja maanomistajasopimuksia tehtiin näihin liittyen yhteensä 14 000. Johto- ja kaapeli-investointeihin liittyvien maankäyttö sopimusten suuri määrä näkyy myös esimerkiksi Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton MTK:n puolella, missä sopimusehdot ja korvaustasot herättävät keskustelua.

⁷⁴ Maankäyttö- ja rakennuslaki (5.21999/132) §14

⁷⁵ Liikennevirasto 2018, Johtolupaprosessin kehittäminen pilottihanketta hyödyntäen.

Maanomistajien näkökulmasta hyvällä tiedottamisella ja kommunikoinnilla on tärkeä merkitys. Vaikka verkkoyhtiöiden haastattelujen perusteella koetaan neuvotteluissa yksittäisten maanomistajien kanssa haasteita ja sopimusten sopiminen vie paljon työaika, muutamat haastatelluista verkkoyhtiöistä korostivat kuitenkin sitä, että, vaikka maanomistajien kanssa sopiminen on ajoittain haasteellista, ovat hyvä kommunikointi, tiedotus ja keskustelutaidot avainasemassa yhteisymmärrykseen pääsyssä. Maanomistajien näkökulmasta tiedottamisessa nähtiin olevan merkittäviä eroja eri alueiden ja yhtiöiden välillä.

Verkkoyhtiöiden haastattelujen mukaan yksittäiset maanomistajat esittävät ajoittain kohtuuttoman kovia korvausvaatimuksia tai jopa vastustavat hankkeita periaatteellisesta syystä. Jos maanomistajien kanssa ei päästä yhteisymmärrykseen, joudutaan hakemaan MRL 161 §:n mukaista sijoittamislupaa. Kuitenkin on tärkeä muistaa, että pääosa investoinneista toteutuu maanomistajien kanssa tehtävin sopimusmenettelyin.

"Joskus käy siten, että maanomistaja ei periaatteessa halua sähköjohtoa mailleen. Jos se on kuitenkin paras ja sopivin reitti johdolle, joudutaan hakemaan sijoittamislupapäätöstä kunnan/kaupungin rakennuslautakunnalta. Normaalisti tämä menettely kestää 2-3 kuukautta. Joskus kunnan toiminta on hidas ja lautakuntakäsittely voi kestää 6-8 kuukautta ilman mitään selkeää syytä. Tällöin työtä suunnittelevalle urakoitsijalle työohjelma menee ongelmalliseksi." (Haastateltu sähköjakeluverkkoyhtiö I)

Maanomistajat puolestaan kokevat neuvotteluasemansa heikoksi ("vaihtoehdoton", sillä verkkoyhtiöllä on aina mahdollisuus hakea MRL 161 §:n mukaista sijoittamislupaa) ja toteutuvien korvausten tasot hyvin alhaisiksi huomioiden erityisesti pysyvät maanpäälliset rakenteet, kuten pylvää haruksineen.

Maanomistajien tavoitettavuus tunnistettiin myös yhdeksi keskeiseksi haasteeksi. Haaste koskee erityisesti tilanteita, joissa maanomistaja asuu kaukana omistamastaan maasta. On nähtävillä, että tällaiset tilanteet ovat yleistyneet ja maanomistus pirstaloitunut, mikä potentiaalisesti hankaloittaa ja pitkittää sopimusmenettelyitä.

Viljelyalueiden osalta haasteita tuo osaltaan myös se, että isoa osaa pelloista viljelevät vuokratilajelijät eikä näitä vuokraustietoja ole saatavilla rekistereistä pyytämällä. Verkkoyhtiöt sopivat kaapeleiden ja johtojen sijoittamisesta maanomistajan kanssa, mutta kommunikaatio vuokratilajelijän suuntaan saattaa jäädä puuttumaan, vaikka juuri viljelijälle kaapelin tai pylvaiden sijoitukset ovat ainakin tässä hetkessä käytännössä merkityksellisempiä kuin varsinaiselle maanomistajalle. Verkkoyhtiön tulee neuvotteluissa osata kysyä maanomistajalta mahdollisesta peltojen vuokrauksesta, jotta tiedotus osataan kohdistaa myös vuokratilajelijoihin. Vastaavan kaltainen haaste koskee myös tiettyjä tealueeksi lunastettuja peltoalueita, joissa käytännössä viereisen kiinteistön omistajalla on viljelyoikeus (säilyy lunastuksesta huolimatta), mitä ei välttämättä osata huomioida. Viljelyalueilla haasteita koetaan myös liittyvien kaapelointihankkeiden mahdollisiin vaikutuksiin peltojen salaojiin. Nämä vaikutukset voivat näkyä hyvinkin pitkällä viiveellä ja haasteita aiheuttavat ajoittain hyvin vanhat salaojakaartat sekä toisaalta käytössä olevat erilaiset salaojituksen tekniikat, mitkä vaikuttavat siihen, miten kaapeli kannattaa sijoittaa suhteessa salaojiin. Lainsäädäntö velvoittaa jakeluverkkoyhtiöt korvaamaan maanomistajille aiheutuvat haitat ja vahingot, mutta korvauksen saaminen vaatii maanomistajalta tietoa ja osaamista hakea ja vaatia korvauksia.

Yleisesti yksityisten maanomistajien ohella haastatteluissa nousi esiin erilaisia maanomistajia ns. erityistapauksina, joiden kanssa toimimisessa on omat haasteensa ja toimintatapansa. Näitä tahoja ovat muun muassa perikunnat, seurakunnat, järjestöt, metsäyhtiöt ja tiekunnat. Perikuntien osalta haasteellisia ovat erityisesti tilanteet, joissa perikunta on eripurainen eikä sen takia pääse yhteisymmärrykseen sopimuksen solmimisesta. Seurakunnat ja erilaiset järjestöt ovat haasteellisia sopimuskomppaneita lähinnä sen takia, että päätökset näissä tahoissa tehdään monessa tapauksessa harvoin pidettävissä kokouksissa. Luvan

saaminen esimerkiksi seuroilta voi verkkoyhtiöiden kokemusten mukaan kestää pisimmillään jopa vuoden, jos keskustelu aloitetaan niin sanotusti väärään aikaan vuodesta suhteutettuna järjestön kokouksiin, joissa asioista päätetään. Verkkoyhtiöiden haastatteluissa nousivat yksittäisissä tapauksissa esiin myös metsäyhtiöt, jotka joissakin tapauksissa ovat vaatineet muita maanomistajia parempia sopimusehtoja, esimerkiksi määräaikaista johtoalueen käyttöoikeussopimuksia.

Maanomistajien kannalta merkittävä haaste on myös maakaapeleiden sijaintia koskevien tietojen oikeellisuus. Haastatteluissa esille tulleiden tietojen perusteella vain pieni osa jakeluverkkoyhtiöistä tarkistaa kaapelin toteutuneen sijainnin, jolloin tiedot saadaan päivitettyä oikein myös maanomistajan kanssa tehtyyn sopimukseen. Epäselvissä sijainneissa riski kaapelin vahingoittamiseen kaivuutyön yhteydessä on suurempi. Kaivuutyötä tekevällä urakoitsijalla on velvollisuus selvittää kaivuualueella mahdollisesti sijaitsevat kaapelit, mutta karttatietojen paikkaansa pitämättömyys tuo selvittämiseen ja edelleen vastuukysymyksiin epäselvyyttä⁷⁶.

Kunnat

Päähaasteina kuntien vaihtelevat käytännöt niin lupien hakemisessa, ohjeistuksessa kuin myöntämisessä. Lisäksi haasteita lupien toimitusajoissa, niistä viestittämisessä sekä viranomaisten asiantuntijuudessa.

Maanomistajien ohella haastatteluissa toiseksi suureksi haasteeksi nousivat viranomaisten toiminta ja kuntien vaihtelevat käytännöt. Haasteelliseksi koettiin muun muassa erot kunnallisten lupaviranomaisten toiminnassa sekä lupamenettelyissä ja niihin liittyvissä käytännöissä (kunnan lupa- ja lausuntomenettelyt on esitetty alla (Kuva 3-3)). Useat sähköverkkoyhtiöt kokivat, että kuntien luvitusmenettelyt vaihtelevat suuresti ja menettely ei ole selkeää vaihtelevien käytäntöjen vuoksi. Luvanhakijan tulee aina selvittää kunkin kunnan vaatimat käytännöt erikseen.

"Eri kuntien osalta on käytössä erilaisia käsittelymalleja ja toimintatapoja. Käytäntöjen harmonisoinnin tarve on suuri." (Haastateltu jakeluverkkoyhtiö Q)

Kuntatason haasteita on osittain käsitelty aiemmin rakennus- ja toimenpideluvan yhteydessä. Yleisinä haasteina koettiin erot kuntien välillä toimintatavoissa, hakumenettelyissä, lupaehdoissa, lupamaksuissa, lupahakemusten käsittelyn kestoissa ja käytännöissä.

Sähköjohdon luvitus

- käyttöoikeussopimus
- katulupa tai -ilmoitus
- sijoituslupa tai -ilmoitus
- maisemalupa- tai ilmoitus
- kaivulupa tai ilmoitus

Muuntamon luvitus

- käyttöoikeussopimus
- vuokrasopimus tai maankäytösopimus
- toimenpidelupa tai -ilmoitus
- rakennuslupa

Kuva 3-3. Kunnan lupa- ja lausuntomenettelyt sähköverkkojen luvituksessa.

Verkkoyhtiöiden näkökulmasta kunnat eroavat merkittävästi toisistaan viranomaisten asiantuntemuksen osalta. Kuntien käytettävissä olevat resurssit ja asiantuntemus vaihtelevat

⁷⁶ Sähkömarkkinalakiin uutena pykälänä otetun 110 §:n mukaan verkonhaltijan on saatettava tiedot sähkökaapeleidensa sijainnista työn suorittajalle. Kaivuutyön suorittajan on kuitenkin selvitettävä, onko työalueella kaapeleita, ja tiedusteltava tarkkaa sijaintia verkonhaltijalta. Vahingonaiheuttaja, joka on laiminlyönyt selonottovelvollisuuden, ei voi tehokkaasti vedota siihen, että hän ei tiennyt alueella sijaitsevasta maakaapelista. Ongelma koskee erityisesti tilanteita, joissa kaapeli todellisuudessa sijaitsee tielinjan eri puolella kuin kartassa (kaapeliurakan yhteydessä tien alituskohta on muuttunut tms. suunnitellusta).

luonnollisesti riippuen kunnan ja sen organisaation koosta. Haastatteluissa esiin tulleiden esimerkkien perusteella kunnissa saatetaan esimerkiksi jopa sekoittaa sijoittamislupa ja maankäyttölupa keskenään⁷⁷.

Verkkoyhtiöt kokevat haasteellisiksi kuntien vastuulla olevien lupien vaihtelevat toimitusajat. Toimitusajat vaihtelevat eri kuntien välillä merkittävästi ja myönteisen lupapäätöksen saamiseen ja sen aikatauluun koetaan usein liittyvän merkittävää epävarmuutta. Ainakin osittain kuntien väliset erot selittynevät eroilla kuntien käytössä olevissa resursseissa. Luvituksen ajoittaiseen ruuhkautumiseen vaikuttaa erityisesti kesän rakennuskausi, mutta myös loma-kausi, mikä korostuu erityisesti kunnissa, joissa lupahakemusten käsittely saattaa olla yksittäisistä henkilöistä riippuvaista. Viranomaistahot toivat esille myös lupahakemusten laadun merkityksen käsittelyn aikataulussa: puutteelliset hakemukset aiheuttavat viivästystä lupien käsittelyaikoihin. Kaiken kaikkiaan nähtiin tarvetta kehittää viestintää kuntien viranomaisten ja jakeluverkkoyhtiöiden välillä, myös koskien lupien toimitusten aikataulua.

Usein sähköjohtoja sijoitetaan kunnan omistamalle alueelle, jolloin kunta on myös maanomistajan roolissa. Kuntien tehdessä maankäytösopimuksia sähköverkkoyhtiöiden kanssa, ne saattavat esittää erilaisia vaatimuksia. Sähköjakeluverkkoyhtiö K:n tapauksessa eräs kunta oli vaatinut sopimukseen verkkoyhtiötä maksamaan ja vastaamaan sähköjohtojen siirrostä, jos alue kaavoitetaan uudelleen. Usein kunnan kaavoitukset tehdään kuitenkin hyvin ennakkoiden noin 10-20 vuoden päähän, jolloin sähköverkkojen siirtämisestä aiheutuvien kustannusten riski ei ole niin suuri⁷⁸.

Verkkoyhtiöiden kokemuksen mukaan myös hallintolain ymmärrys on joissakin kunnissa puutteellista ja kuntien puolelta on joissain tapauksissa ilmennyt jopa virheellistä toimintaa. Kunnan lupien yhteydessä tapahtuvien menettelytapavirheiden yhteydessä hallinto-oikeus voi kieltää asennuksen. Esimerkiksi sähkönverkkoyhtiö K:n haastattelussa esiin tuomassa tapauksessa yhtä sähköliittymän lupaa oli odotettu viisi vuotta menettelytapavirheen seurauksena.

Verkkoyhtiöt toivat esille myös kuntien sähköisten lupamenettelyjen erilaiset hakuportaalit eri kunnissa sekä näihin portaaleihin liittyvät maksut. Monet hakuportaalit tarkoittavat luvanhakijoiden näkökulmasta myös useita portaalimaksuja. Kuntaliiton haastattelusta tuli kuitenkin ilmi, että lähes 90% kunnista on siirtynyt lupa.fi -palvelun asiakkaiksi, mikä tarkoittanee, että useisiin käytössä oleviin portaaleihin liittyvä haaste on ratkeamassa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja aluehallintovirastot

Päähaasteina lupapalveluiden ruuhkautuminen, toimitusaikojen venyminen luvatusista, erot viranomaisten välillä niin saman alueen viranomaisen eri alan ihmisten välillä kuin saman alan eri alueella toimivien asiantuntijoidenkin välillä sekä puutteellisesti laaditut lupahakemukset.

Aluehallintoviranomaiset (AVI) käsittelevät vesilupia sekä vesilain mukaisia ilmoitusmenettelyjä ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) luonnonsuojelulain mukaisia poikkeamislupia, muinaismuistojen kajoamislupia sekä tiealueiden lupia, joiden käsittely on keskitetty Pirkanmaan ELY-keskukseen.

⁷⁷ Sijoituslupa vaaditaan, kun sijoitetaan pysyvästi johtoja yleiselle kunnan alueelle. Maankäyttölupa vaaditaan väliaikaisissa rakennelmissa.

⁷⁸ Sähköverkkojen siirtokustannukset jakautuvat maankäyttö- ja rakennuslain 89 §:n mukaan: "Kunta tai se, jonka vastuulla yleisten alueiden toteuttaminen on, vastaa siirtokustannuksista, jollei ole kohtuullista edellyttää johdon, laitteen tai rakennelman omistajan tai haltijan vastaavan siirtokustannuksista kokonaan tai osittain taikka jollei siirtokustannusten jaosta ole toisin sovittu."

Viranomaisiin liittyviä haasteita käsiteltäessä (kuntiin liittyviä viranomaisasioita on käsitelty erillisessä kappaleessa sivulla 38) yhtenä osa-alueena esiin nousivat lupapalveluiden ruuhkautuminen sekä toimitusaikojen venyminen luvatussa. Lupaviranomaisten resursseissa toteutuksen puutteita 90 prosenttia selvityksessä haastatelluista sähköverkkoyhtiöistä. Erityisesti resurssipulaa todettiin olevan kesäaikaan, jolloin on kaiken kaikkiaan kiivain rakennusaika erityisesti maakaapeloinnissa, mutta myös monessa muussa infran rakentamisessa.

ELY-keskuksen antamia ennusteita toimitusajan pituudesta ei joidenkin verkkoyhtiöiden näkökulmasta pidetty luotettavina. AVI:n vesilupamenettelyn kestoa pidettiin joissakin tapauksissa todella pitkänä, verrattuna esimerkiksi ELY-keskuksen lupamenettelyjen keston. Toisaalta haastatellut viranomaiset toivat esiin sitä, että hyvälaatuiset ja oikein tehdyt hakemukset nopeuttavat lupien käsittelyä. Tästä näkökulmasta haasteena voi siis olla myös se, että verkkoyhtiöillä tai heidän käyttämillään konsulteilla ei ole tarpeeksi tietoa, kokemusta tai ohjeistusta oikeanlaisista hakemuksista.

Verkkoyhtiöiden haastatteluissa nousi esiin joitakin kokemuksia siitä, että viranomaisten eri alueelliset yksiköt toimivat keskenään eri tavoin ja antavat erilaisia lausuntoja samasta asiasta. Tai vastaavasti oli kokemuksia siitä, että käsittelyssä on eroja saman viranomaisen eri henkilöiden toimintatavoissa tai, että eri osastojen välillä tieto ei kulje.

Haastattelujen ja työpajan yhteydessä saatiin myös positiivista palautetta muun muassa Pirkanmaan ELY-keskuksessa tehdystä viime vuosien kehitystyöstä, johon on liittynyt mm. Liikenneviraston pilottihanke johtoprosessin kehittämistä⁷⁹. Lisäksi kehitystyö on sisältänyt muun muassa toimia kevään ja alkukesän ruuhkautumisen ehkäisemiseksi, selkeän ja yksinkertaisen ohjeistuksen tuottamisen sekä eri osapuolien yhteisen Asiakasfoorumin perustamisen. Asiakasfoorumissa on mukana sekä viranomaisia että verkko- ja teleyhtiöitä. Pirkanmaan ELY-keskuksen toiminnan kehittäminen on haastattelujen perusteella ollut monilta osin onnistunutta.

Viranomaisten välinen yhteistyö

Päähaasteina viranomaisten välisen tiedonkulun haasteet sekä saman viranomaisen eri vastuualueiden että eri viranomaistahojen välillä sekä roolien ja työnjaon epäselvyydet.

Sähköverkkoyhtiöt nostivat haastattelujen perusteella yhdeksi kehittämiskohteeksi myös viranomaisten välisen yhteistyön. Osa yhtiöistä kokee, että esimerkiksi joissakin suurissa kunnissa eri viranomaiset eivät keskustele keskenään ja on epäselvyyksiä siinä, minkä yksikön hallinnoima jokin osa-alue on. Tästä on aiheutunut ylimääräistä työtä ja lupien edestakaisin lähettelyä. Verkkoyhtiöiden haastatteluissa ilmeni myös kehitettävää alueellisten ELY-keskusten sisäisessä tiedonkulussa, sillä kokemusten mukaan tieto ei kulje ELY-keskusten eri vastuualueiden välillä. Myös ELY-keskusten sisällä lausuvat viranomaiset ovat voineet antaa eriäviä mielipiteitä samasta luvasta, mikä on kuitenkin osaltaan luonnollista, sillä ELY-keskukseen kuuluu nimensä mukaisesti useita eri toimialoja. Taustana tähän pidetään viranomaisen eri henkilöiden omasta asiantuntemusalasta johtuvia näkemuseroja.

Tulevan maakuntauudistuksen koetaan jo vaikuttavan viranomaisiin siten, että tulevaisuuteen liittyvistä epävarmuuksista johtuen työnjakoa ei tällä hetkellä kehitetä vaan ollaan enemmänkin odottavassa tilassa tulevan suhteen.

⁷⁹ Liikennevirasto, 29.3.2018, Johtolupaprosessin kehittäminen pilottihanketta hyödyntäen ja Sito 2016. Johto- ja kaapelilupien hakuprosessin kehittäminen.

*”Viranomaisten työnjako on ollut selkeää, paitsi maakuntaudistuksesta ollaan jo epävarmoja, että mikä työnjako tulevaisuudessa ja sen takia työnjakoa ei kehitetä tällä hetkellä vaan odotellaan.”
(Haastateltu jakeluverkkoyhtiö G)*

Myös viranomaisten näkökulmasta eri viranomaistahojen välisessä yhteistyössä on haasteita, jotka liittyvät aiemmin luvun 3 alussakin käsiteltyyn kokonaisprosessinhallintaan. Jakeluverkon luvituksella kokonaisuutena ei ole vastuuviranomaista vaan eri osat ovat jakautuneet eri viranomaisille ja on haastavaa sanoa, kenellä lopulta on niin sanotusti viimeinen sananvalta. Tämä aiheuttaa haasteita muun muassa siinä, että lausunnon- ja luvanmyöntäjät eivät välttämättä tiedä toisistaan ja voi käydä esimerkiksi niin, että lupa hankkeelle on jo ehditty myöntää ennen kuin toisen viranomaistahon lausunto on saatavilla.

Yhteisrakentaminen

Päähaasteina aikataulujen yhteensovittaminen johtoprojekteissa, informaation jakaminen ja kokonaisvastuurakentamisen luvitus.

Yhteisrakentamiseen on kehitetty verkkotietopiste.fi -palvelu, jonne sähkö- ja teleyhtiöt ilmoittavat hankkeistaan sekä yhtiönsä toiminta-alueen. Palvelu on avattu marraskuussa 2017. Myös viranomaistahot voivat ilmoittaa hankkeistaan palveluun; kuten liikennevirasto ilmoittaa tierakennushankkeet ja kunnat voivat ilmoittaa kunnallisen infran rakentamisen hankkeet⁸⁰. Palvelu toimii informaation jakamisen kanavana, mutta toimijat sopivat yhteisrakentamisen hankkeista palvelun ulkopuolella.

Viestintäviraston kyselytutkimuksen mukaan yhteisrakentaminen kannattaa eri toimijoiden mielestä⁸¹. Suurimpina hyötyinä nähtiin kustannussäästöt sekä vähentyneet valitukset tien käyttäjien toimesta. Keskeisimmäksi haasteeksi nousi eri toimijoiden aikataulujen yhteensovittaminen sekä tiedonsaanti muiden verkkotoimijoiden hankkeista. Myös kustannusten jako yhteisrakentamisen hankkeissa koettiin haasteelliseksi. Toimialalla on kuitenkin jo käytössä yhteisrakentamishankkeiden kustannusten jakoa koskevia suosituksia, jotka voivat muodostaa pohjan laajasti käytettäville toimintatavoille⁸².

Yhteisrakentamisen todellisen toteutumisen varmistamiseksi tulisi sähköverkkoyhtiöiden mielestä ilmoittaa palvelussa hankkeiden tarkemmat tiedot. Lisäksi sähköverkkoyhtiöt kokivat, että televerkon luvituksen aikataulu eroaa sähköjohtojen vastaavasta aikataulusta, mikä tuo haasteita hankkeiden yhteensovittamiseen. Sähköverkkoyhtiöt suunnittelevat investointinsa hyvin pitkällä aikajänteellä, kun taas televerkkoyhtiöt toteuttavat hankkeensa kysynnän mukaan. Kokonaisvastuurakentamisen hankkeissa nähdään haasteena se, että urakoitsija toteuttaa hankkeen kokonaisuudessaan luvituksineen, mutta kuitenkin luvat pitää hakea sähköverkon haltijan nimiin.

Selvityksen sidosryhmätyöpajassa keskusteltiin paikkatiedon hyödyntämisestä mm. yhteisrakentamishankkeissa. Tällä hetkellä ei ole sähköistä paikkatietomuotoista tietoa sähköjakeluverkkoyhtiöiden vastuualueista, mutta viestintävirasto on kehittämässä tällaista tietokantaa energiavirastolle. Tätä paikkatietopohjaista aineistoa voitaneen myös hyödyntää verkkotietopiste.fi -palvelun kehittämisessä ja yhteisrakentamisessa.

⁸⁰ Selvityksen tekohetkellä (huhtikuu 2018) kunnista 60 prosenttia on syöttänyt tietonsa palveluun, joten kuntien tavoitettavuudessa on vielä parannettavaa.

⁸¹ Viestintävirasto, 18.5.2017, Yhteisrakentamista koskevan kyselyn yhteenveto, https://www.viestintavirasto.fi/attachments/esitykset/Yhteisrakentamista_koskevan_kyselyn_yhteenveto.pdf

⁸² Energiateollisuus & Ficom, 22.6.2017, SÄHKÖ- JA TELEYHTIÖIDEN YHTEISRAKENTAMISEN KUSTANNUSTEN JAKOSUOSITUS, https://energia.fi/files/1656/Yhteisrakentamisen_kustannusten_jakosuositus_FINAL_21_06_2017_%28003%29.pdf

Viestintä ja vuorovaikutus

Päähaasteina eri osapuolien välisen kommunikaation puute, huono tiedonkulku ja muuten riittämätön tiedotus.

Verkkoyhtiöiden ja muiden sidosryhmien haastattelujen, sekä sidosryhmätyöpajan puitteissa nousi esiin monia haasteita, jotka liittyivät eri tahojen väliseen viestintään ja vuorovaikutukseen. Tähän teemaan liittyviä haasteita tuotiin verkkoyhtiöiden osalta esiin liittyen muun muassa viranomaisten tiedotukseen. Esimerkiksi uusien ohjeistusten tai lakimuutoksia koskevan tiedon saannissa on koettu haasteita. Toisaalta joissakin tapauksissa eri tahot kertoivat erilaisia näkemyksiä asiaan: viranomaisen näkökulmasta ohjeistus on kunnossa samalla, kun verkkoyhtiö kommentoi, ettei ohjeistus heidän näkökulmastaan ole selkeää ja ajantasaista. Tämä viittaa tiedonkulun ongelmiin osapuolten välillä. Tiedonkulun haastetta on myös eri viranomaisten välillä, sillä työpajassa kävi ilmi, että lausunnon- ja luvanmyöntäjät eivät välttämättä tiedä toisistaan ja voi käydä niin, että lupa on jo ehditty myöntää ennen kuin toisen viranomaistahon samaa asiaa koskeva lausunto on valmis.

Rakentamisen jälkeen ongelmallista on se, että käytännön syistä kaapeli on saatettu urakoitsijan toimesta asentaa eri paikkaan kuin mihin lupa on myönnetty. Tiedonkulussa koskien kaapelin lopullista todellista sijaintia on kuitenkin usein haasteita eikä tieto välttämättä tavoita viranomaisia tai edes asianomaisia maanomistajia.

Verkkoyhtiöiden ja maanomistajien väliseen tiedonkulkuun liittyen todettiin useita haasteita, joita on käsitelty tarkemmin maanomistajia koskevassa kappaleessa. Osa verkkoyhtiöistä korosti sitä, että avain maanomistajien kanssa onnistuneeseen toimintaan on hyvissä kommunikointi-, tiedotus- ja neuvottelutaidoissa, jotka osalla työntekijöistä ovat olemassa paremmin luonnostaan ja osalla vaativat asiaa koskevaa koulutusta.

”Osa maanomistajista on haasteellisempia, asiat on kuitenkin tähän mennessä aina saatu ratkaistua keskustelemalla.” (Haastateltu jakeluverkkoyhtiö G)

Viranomaisten ohjeistus

Päähaasteina vaikealukuiset ja mittavat ohjeistukset, ohjeiden ajantasaisuus ja niiden kommunikointi lakimuutosten yhteydessä, kuntien vaihteleva ohjeistus sekä koko luvituskokonaisuuden käsittävän ohjeistuksen puuttuminen.

Viranomaisten ohjeistuksessa on verkkoyhtiöiden haastatteluiden perusteella selvästi puutteita. Puutteellisuutta aiheuttaa vaihtelevasti muun muassa epäselkeys sekä ohjeiden huonolukuisuus ja mittavuus. Toisaalta myös kiitosta hyvälaatuisista ja selkeistä ohjeista annettiin koskien Pirkanmaan ELY-keskuksen ohjeistusta.

Ohjeistuksen pituudesta ja vaikealukuisuudesta tuli palautetta verkkoyhtiöiltä, erityisesti koskien Liikenneviraston ohjetta ”Sähkö- ja telejohdot ja maantiet”⁸³, jossa on 104 sivua. Osa verkkoyhtiöistä piti ohjeita kyllä selkeinä, mutta valtavan pitkinä. Ohjeiden pituus nähtiin ongelmana myös niiden käytännön soveltamisen kannalta: voi olla haasteellista saada kaikki johdon rakentamista käytännössä toteuttavat tahot omaksumaan mittavia ohjeistuksia. Pirkanmaan ELY-keskuksen tiivistettyjä ohjeita ja prosessikaavioita samaan aiheeseen liittyen kiiteltiin ja ne koettiin helppolukuisiksi ja selkeyttäväksi⁸⁴. Liikenneviraston ohjeesta tehdään parhaillaan uutta versiota ja luonnos on ollut kommentoitavana 16.4.2018 asti. Tiedossa ei

⁸³ Liikenneviraston ohjeita 22 2015, Sähkö- ja telejohdot ja maantie. 8.7.2015.

⁸⁴ <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/sahkojohdon-telekaapelin-kaukolampojohton-ja-maakaasuputken-sijoittaminen>

ole, onko kyseisessä päivityksessä helpotuksia yllä mainittuihin haasteisiin koskien ohjeen pituutta ja koettua vaikeaselkoisuutta.

Kuntien ja kaupunkien osalta useampi verkkoyhtiö mainitsi ohjeistuksen olevan vaihtelevaa. Verkkoyhtiöiden kokemuksen mukaan kaikilla kunnilla on oma ohjeistuksensa lupamenettelyihin ja ohjeistuksen selkeys ja laatu vaihtelevat paljon kuntien välillä.

Lakimuutosten yhteydessä internetissä saatavilla oleva ohjeistus ei välttämättä ole ajan tasalla vaan ohjeet päivittyvät jälkikäteen jo lain astuttua voimaan tai vanhat ohjeet eivät poistu palveluista ja voivat näin aiheuttaa sekaannuksia. Näin on esimerkiksi tuoreen vesilain uudistuksen osalta: viranomaisen sivuilta löytyy paitsi uudistuksen jälkeen päivitetty ohjeet, myös yhä edelleen vanhan lainsäädännön mukaiset ohjeet. Aihetta on käsitelty tarkemmin aiemmassa kappaleessa ”Vesilupa ja vesilain mukainen käyttöoikeus”. Haaste on, että viranomaisten ohjeistus ja tiedotus ei tavoita verkkoyhtiöitä tai ohjeistus ei ole yksiselitteistä tai selkeää.

”Viranomaisten ohjeistus ei ole selkeää, hakemukset ovat monimutkaisia, joten ohjeetkin muodostuvat pitkiksi ja hankaliksi tulkita, ohjeista kuulee monesti puskaradion kautta, nettisivuilta ohjeita on monesti vaikea löytää.” (Haastateltu jakeluverkkoyhtiö L)

Sidosryhmätyöpajan sekä sähköverkkoyhtiöiden haastatteluiden perusteella lupamenettelyjen kokonaisuuden hahmottaminen on epäselvää. Useat tahot niin sähköverkkoyhtiöistä kuin muistakin sidosryhmistä toivat esille sen, että ei olemassa kokonaisuuden käsittävää ohjetta siitä, mitä kaikkia lupia tai lausuntoja pitää hakea tai miten luvitusprosessi etenee. Pirkanmaan ELY-keskus on tehnyt prosessikaavion tiealueiden luvituksesta⁸⁵, minkä perusteella lupaa hakeva taho voi määritellä riittäkö ilmoitusmenettely, mutta tämä kattaa luvituksen kokonaisuudesta vain tietyn osan.

3.3. Lupamenettelyjen vaikutus jakeluverkkoinvestointien kokonaisaikatauluihin ja -kustannuksiin

Jakeluverkkoinvestointien luvitus on useista eri luvista, ilmoituksista ja lausunnoista koostuva kokonaisuus, joka vaihtelee hankkeesta – sen sijainnista, toteutustavasta jne. – riippuen merkittävästikin. Koska luvituskokonaisuus voi olla tapauskohtaisesti vaihteleva, voi sitä näin ollen olla myös luvituksen kokonaisaikataulu.

Caruna on todennut (tiealueelle tapahtuvan) johdonrakennusprojektin luvituksen kestävän noin 4-6 kk⁸⁶. Tätä voitaneen pitää tyypillisenä aikatauluna tiealueella tapahtuvassa kaapelointi-investoinnissa, jossa luvitus on sujuvaa eikä siinä tai maankäyttösopimusten solmimisessa kohdata merkittäviä viivästystä aiheuttavia haasteita. Käytännössä luvitusprosessin kesto määrittelee usein suunnitteluvaiheen läpimenoajan ja vaikuttaa sitä kautta investointien kokonaisaikatauluun.

Viivettä luvituksen kokonaisaikatauluun voi syntyä missä tahansa luvituksen vaiheessa ja monista eri syistä ja luvituksen toimijoista johtuen. Maanomistajien tavoitettavuus ja heidän kanssaan käytävien neuvotteluiden sujuvuus on yksi keskeinen aikataulutekijä, joka liittyy olennaisesti myös varsinaisiin lupamenettelyihin – ollen joko niiden edellytyksenä tai vaihtoehtona (sopimus). Myös verkonhaltijoiden oma konkreettiseen luvanhakuun liittyvä toiminta

⁸⁵ ELY-keskus, 2018. Sopivan lupatyyppin valinta: Johdot ja kaapelit (Sähkö, tele, kaukolämpö, maakaasu, vesihuolto), saatavilla: http://www.ely-keskus.fi/web/ely/kaapelit-johdot-ja-puikket-tiealueella?p_p_id=122_INSTANCE_aluevalinta&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_categoryId=14254

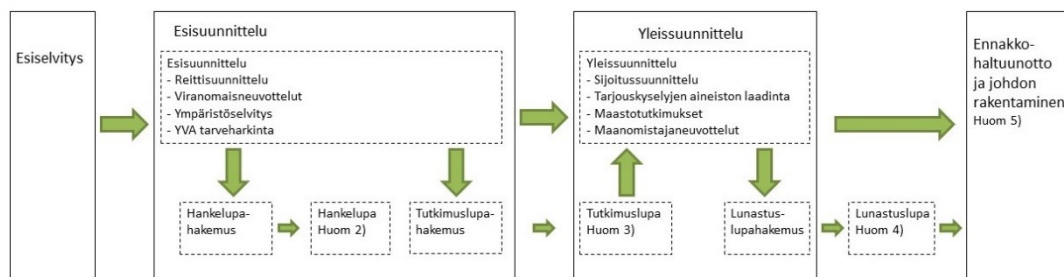
⁸⁶ Joonas Hämäläinen, Caruna. 10.4.2018. Sähköverkon sijoittaminen ja lupaprosessit [esitys]. Myös Liikennevirasto on selvityksessään (Liikennevirasto 2018. Johtolupaprosessin kehittäminen pilottihanketta hyödyntäen.) tutkinut luvituksen eri vaiheisiin kuluva kalenteri- ja työaika, mutta ei ota kantaa kokonaisuuden kestoan

on olennaista. On luonnollista, että mahdollisimman sujuvaan luvitukseen ei päästä, mikäli hakemukset ovat puutteellisia. Kolmantena olennaisena toimijana ovat lupaviranomaiset; heidän resurssinsa ja osaamisensa. Mainitut tekijät ja toimijat toimivat tässäkin selvityksessä käsitellyssä luvitusta koskevassa lainsäädäntökehelyksessä, jonka myös tulisi osaltaan tukea sujuvaa luvitusta, kokonaiskustannustehokkuus huomioiden.

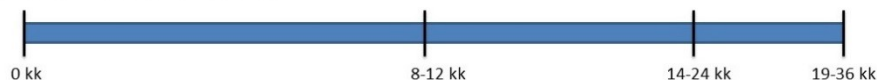
Yksittäisten lupien käsittelyaika vaihtelee paitsi luvasta ja vastaavasta viranomaisesta, myös vuodenajasta ja siihen liittyvästä mahdollisesti ruuhkasta riippuen⁸⁷. Sähköjohdon sijoittamisluvan käsittelyaika vaihtelee vuodenajan mukaan. On tyypillistä, että keväällä ja alkukesästä sijoituslupahakemuksia saapuu runsaasti ELY-keskukselle ja hakemusjono on pidempi kuin muuhun aikaan vuodesta. Pirkanmaan ELY:n mukaan normaalien hakemusten käsittelyaika keväällä 2018 on noin viisi viikkoa. Tiettyjen pienempien hankkeiden hakemusten käsittelyaika on lyhyempi, noin kaksi viikkoa. Edellä mainittuihin käsittelyaikoihin pääseminen edellyttää, että hakemukset on huolellisesti laadittuja ja että vaaditut liitteet ovat hakemuksessa mukana. Pirkanmaan ELY-keskuksen vastuulle kuuluva lupa sijoittaa tiealueelle on kuvattu kokonaisuutena aikatauluineen aiemmin tässä raportissa (Kuva 3-2).

Toisenlaisena esimerkkinä 110 kV voimajohdon luvituksen aikataulu on riippuvainen monesta eri tekijästä suunnitteluvaiheessa (Kuva 3-4). Hankeluvan myöntää Energiavirasto ja tyypillinen käsittelyaika on 3-5 kuukautta. Tutkimuslupa tarvitaan maastotutkimuksia varten ja Maanmittauslaitoksen tyypillinen käsittelyaika on myös 3-5 kuukautta. Lunastuslupa tarvitaan rakentamistoimenpiteitä varten ja Maanmittauslaitoksen käsittelyaika on noin 5-8 kuukautta. Mikäli lunastuslupaun tarvitaan Valtioneuvoston hyväksyntä, voi käsittelyaika olla noin yksi vuosi.

VOIMAJOHDON RAKENTAMISEN LUPAPROSESSI Huom 1)



Huom 1) Koskee 110 kV voimajohdon rakentamista
 Huom 2) Hankeluvan myöntää Energiavirasto. Hankelupa tarvitaan lunastusluvan hakuvaiheessa.
 Huom 3) Tutkimusluvan myöntää Maanmittauslaitos
 Huom 4) Lunastusluvan myöntää Maanmittauslaitos (käsittelyaika noin 5-8 kk) tai Valtioneuvosto (käsittelyaika noin 12 kk).
 Huom 5) Lunastuspäätöksen jälkeen maksetaan lunastuskorvaukset



Kuva 3-4 110kV voimajohdon luvitusprosessi ja arvioitu aikataulu.

Lupamenettelyn merkittävin kustannus muodostuu lupahakemusten laatimisesta, hakemuksiin liittyvästä suunnittelusta sekä lähtötietojen keräämisestä. Myös katselmusten pitäminen

⁸⁷ Liikenneviraston tuoreessa selvityksessä (2018, Johtolupaprosessin kehittäminen pilottihanketta hyödyntäen) on tutkittu luvituksen aikatauluja. Raportin taulukossa 5.1.1.3 on ilmoitettu Pirkanmaan ELY-keskuksen liikenne-vastuualueen vasteajaksi 14-30 päivää talviaikaan ja 30-70 päivää kesäaikaan. Pirkanmaan ELY-keskus ryhmittelee hakemukset kolmeen kiireellisyysluokkaan. Muiden viranomaisten lupahakemusten vasteajoista on mainittu Museoviraston vasteaika 30-45 päivää ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston vasteaika 90 päivää.

maastossa, maanomistajaneuvottelut ja hakemusten päivittäminen vievät aikaa ja aiheuttavat kustannuksia lupaprosessiin. Varsinaiset lupamaksut muodostavat kokonaiskustannuksesta vain pienen osan⁸⁸.

Mikäli lupamenettely viivästyy, aiheutuu siitä hyvin todennäköisesti lisäkustannuksia, paitsi lisääntyvänä luvituksen käytettävänä työaikana myös investoinnin teknisen toteutuksen kannalta. Konkreettinen esimerkki tästä on voimajohdon rakentaminen, joka yleensä pyritään tekemään talvella routa-aikaan. Jos jonkin ylimääräisen viivästyksen takia menetetään talvirakentamismahdollisuus, saattaa olla, että rakentamista joudutaan lykkäämään vuodella seuraavaan talvikauteen. On myös tyypillistä, että projektin edetessä johtoreittiä joudutaan hieman muuttamaan alkuperäisestä suunnitelmasta ja usein tästä koituu aikataulun viivästyistä. Reitin muutos saattaa johtua esimerkiksi maanomistajan vastustuksesta, yllättävästä esteestä reitillä tai löydetyistä muinaismuistosta. Johtoreitin muutos ja sen vaikutus havaittiin myös Liikenneviraston raportissa⁸⁹ pilottiprojektissa.

On selvää, että luvituksessa on mahdollisuuksia sujuvoittamiselle ja näin aikataulujen tiivistämiselle ja kustannussäästölle. Suuresta tapauskohtaisesti vaihtelusta johtuen on kuitenkin mahdotonta todeta, kuinka suuri luvituksen tiivistettävissä oleva viive konkreettisesti on. On myös huomioitava, että kaikkia viiveettä aiheuttavia asioita ei todennäköisesti pystytä ratkaisemaan kaikki tapaukset kattavasti.

4. SÄHKÖN JAKELUVERKKOJEN RAKENTAMISEEN LIITTYVIEN LUVITUSMENETTELYJEN SUJUVOITTAMINEN

Jakeluverkkoinvestointien luvitus on tapauskohtaisesti vaihdellen useista eri lupa-, lausunto- ja muista menettelyistä koostuva kokonaisuus. Selvityksessä havaitut luvituksen haasteet ovat moninaisia eivätkä kaikki suoraan viranomaismenettelyihin liittyviä. Tässä työssä sujuvoittamistarpeita ja -mahdollisuuksia kartoitettiin mahdollisimman laajasti pitäen mielessä perimmäinen tavoite investoinnin toteuttamista edeltävän prosessin aikataulullisesta sujumisesta sekä kustannustehokkuudesta.

Jo tähän mennessä on tehty useita kehittämistoimia sekä lainsäädäntömuutoksia, joilla jakeluverkkoinvestointien luvitusprosessia pyritään sujuvoittamaan. Näitä on kuvattu seuraavassa kappaleessa 4.1.

Sujuvoittamisehdotusten osalta on nostettu esiin erityisesti kolme keskeisimmäksi haasteeksi ja näin sujuvoittamisen mahdollisuudeksi todettua osa-aluetta: maanomistajat ja heidän kanssaan tehtäviin sopimuksiin liittyvä vuorovaikutus, lupamenettelyjen sähköinen asiointi sekä kunnallisten lupamenettelyjen yhdenmukaistaminen. Näistä ensimmäinen, maanomistajien kanssa käytävä vuorovaikutus, ei varsinaisesti ole luvituksen liittyvä kysymys, mutta maanomistajien kanssa laadittaviin sopimuksiin ja muuhun viestintään liittyvä työ ja aika todettiin yhdeksi keskeisimmäksi kokonaisprosessin sujumiseen vaikuttavaksi osa-alueeksi.

⁸⁸ Lupapäätöksen hinta johdon sijoittamisesta tiealueelle on ELY-keskuksen hinnaston mukaan 410 – 2400 €. Kielteisestä päätöksestä ELY-keskus perii 50 € maksun. Kun tien pituussuuntaista johtoa on hakemuksessa vähintään 5 km ja enintään 50 km, on lupapäätöksen hinta 2400 €. Pienemmissä hankkeissa hinta on 410-1300 €. Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastojen maksuista ilmoittaa johdon vesiluvan hinnaksi 1740 €. 110 kV voimajohdon hankeluvan hinta on noin 4000 €. Tutkimusluvan myöntää Maanmittauslaitos ja luvasta perittävä hinta on noin 1000 €.

⁸⁹ Liikennevirasto 2018. Johtolupaprosessin kehittäminen pilottihanketta hyödyntäen.

Kolmen keskeisimmän sujuvoittamisen osa-alueen lisäksi selvityksen toisessa kokonaisuudessa on selvitetty mahdollisia vaihtoehtoja luvituksen kokonaisuuden kehittämisen vastuun tiivistämiseksi. Selvityksen ensimmäisen kokonaisuuden tulokset korostivat tätä jo ennen selvityksen toimeenpanoakin tiedettyä haastetta koskien kokonaisuuden kehittämisestä vastaavan tahon puutetta. Tämä puute tulee ilmi monella tapaa: kokonaisuutta koskevaa ohjeistusta ja kokonaisprosessin kuvausta ei ole olemassa, tieto ei kulje viranomaisten välillä ja eri menettelyjen välinen koordinaatio jää verkkoyhtiöiden vastuulle. Menettelyjä kehitetään huomioimatta välttämättä luvituksen kokonaiskuvaa luvanhakijan näkökulmasta.

Yllä mainittujen lisäksi selvityksen toisessa kokonaisuudessa kuvataan myös useita muita yksittäisiin menettelyihin tai jopa investointien toteutukseen liittyviä sujuvoittamisen tapoja. Kappaleessa 4.5 on raportoitu työn kuluessa esille tulleet toteuttamiskelpoiset sujuvoittamisen mahdollisuudet. Näiden toivotaan toimivan paitsi ehdotuksina eri lupamenettelyistä vastaaville viranomaisille ja investointeja tekeville verkkoyhtiöille, myös pohjana toivottavasti laajempaan kokonaisuuden sujuvoittamiseen jatkossa.

4.1. Viime vuosina tehdyt sujuvoittamiseen tähtäävät toimet

Sähkön jakeluverkkojen luvitusta koskevaa lainsäädäntöä ja menettelyitä on uudistettu viime vuosina ja sujuvoittamista onkin jo monilta osin tapahtunut. Tiettyjen menettelyjen nopeutumista ja helpottumista kommentoitiin myös tämän selvitystyön yhteydessä tehdyissä haastatteluissa. Osaa tehdyistä sujuvoittamiseen tähtäävistä toimista ollaan vasta viemässä käytäntöön⁹⁰, jolloin näiden vaikutukset eivät välttämättä vielä kokonaisuudessaan näy jakeluverkkojen kokemuksissa.

Yksittäisiin luvitusmenettelyihin liittyneestä sujuvoittamisesta eniten tämän selvityksen puitteissa on tullut esille maantiedealueelle sijoittamista koskevan lupamenettelyn kehittäminen (maantielaki) ja siihen liittyen lupaviranomaisena toimivan Pirkanmaan ELY-keskuksen sujuvoittamistoimet. Yksi merkittävimmistä toteutetuista lainsäädännöllisistä sujuvoittamistoimista on ollut syksystä 2016 lähtien mahdollinen ilmoitusmenettely, jossa hankkeen toteuttaja voi tietyissä vähäriskisissä tapauksissa lupahakemuksen sijaan tehdä ilmoituksen. Suunta ja tavoite yksinkertaisten toimien automaattiselle ja nopealle käsittelylle on oikea, vaikka käytännössä ilmoitusmenettelyn hyödyntäminen onkin törmännyt haasteisiin. Hakemusten puutteiden vuoksi ilmoitusten käsittelyä ei ole voitu automatisoida eikä ilmoitusmenettely täydentämismahdollisuuksien puuttuessa ole kaikissa mahdollisissa tapauksissa verkkoyhtiöiden kannalta houkutteleva. Työtä ilmoitusmenettelyn kehittämiseksi tehdään edelleen, muun muassa osana Liikenneviraston digitalisaatiohanketta. Johto- ja kaapelilupien hakuprosessin kehittämishanke on ollut käynnissä Pirkanmaan ELY-keskuksen toimesta vuodesta 2016 lähtien ja jatkossa kehityksestä vastaa Liikennevirasto, johon johtolupaprosessi siirtyy vuoden 2019 alusta alkaen. Liikenneviraston digitalisaatiohankkeen tavoitteena on muun muassa luoda lupamenettelyyn sähköinen asiointi ja asian käsittely⁹¹.

Ilmoitusmenettelyn käyttöönoton lisäksi maantiedealueelle sijoittamista koskevan lupahakemuksen esiselvitysvaatimuksia on kevennetty, mikä sujuvoittaa menettelyä luvanhakijan näkökulmasta. Vaadittavien esiselvityslitteiden määrä on vähentynyt ja esimerkiksi maaperämittauksia ei tarvitse enää tehdä yhtä monessa paikassa kuin aiemmin.

⁹⁰ Esimerkiksi vesilain ilmoitusmenettely, jonka käytännön hyödyntäminen on haastatteluiden perusteella vielä vajaata mm. ohjeistuksen epäselvyyksien vuoksi.

⁹¹ Yhtenä digitalisaatiohankkeen osahankkeena on asiakasvuorovaikutuksen digitalisointi, jonka tavoitteena on: digitalisoida palaute- ja lupapalvelut luoda vuorovaikutteiset kanavat väylien kunnon ja liikennetiedon jakamiseen sekä digitalisoida asiankäsittely, tietopyynnöt ja kilpailutus

Pirkanmaan ELY-keskus on onnistunut kehittämään myös omaa toimintaansa ja saa kiitosta verkkoyhtiöiltä muun muassa varsin hyvin onnistuneesta ruuhkien purusta ja näin ollen käsittelyaikaisten nopeuttamisesta kevät-kesä-aikoina, jolloin lupia haetaan erityisen paljon. ELY-keskus julkaisee ajantasaista tietoa lupahakemusten käsittelyajoista. Lisäksi Pirkanmaan ELY-keskus on onnistunut laatimaan toimivan ja kiitetyn lyhennelmän⁹² Liikenneviraston Sähkö- ja telejohdot ja maantiet -ohjeesta⁹³, joka käytännön urakoinnissa koetaan hyvin raskaaksi⁹⁴.

Toinen tähän asiaan liittyvä keskeinen lainsäädännöllinen sujuvoittamistoimi on ollut vesilain käyttöoikeussäätely, joka uudistettiin vuonna 2017. Uudistuksen myötä suuri osa voimajohdosten vesistöalituksista rajautui lupamenettelyn ulkopuolelle kevyempään ilmoitusmenettelyyn⁹⁵. Sujuvoittamisen tavoitteesta ja tahtotilasta huolimatta vesilain uudistuksella ei verkkoyhtiöiden näkökulmasta ole päästy toivottuun sujuvoitumiseen. Selvityksen yhteydessä tuli esille epäselvyyksiä lainmuutosta seuranneessa ohjeistuksessa ja sen omaksumisessa sekä joitakin kommentteja koskien järjestäytymättömien vesiosakaskuntien osakkaille ilmoittamisen hitautta.

Sekä maantie- että vesilain muutoksen osalta voidaan tämän selvityksen perusteella todeta, että uusien käytäntöjen ja ohjeiden viestimisessä ja omaksumisessa on haasteita, mikä rajoittaa toistaiseksi tavoiteltua sujuvoittamisvaikutusta.

Myös kaksi vuotta sitten voimaan tullut laki verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja yhteiskäytöstä tulee mainita tässä yhteydessä, sillä se tukee verkkoinfrastruktuurihankkeiden toteutuksen kokonaisedullisuutta yhteiskunnan kannalta sekä vähentää maanomistajiin kohdistuvia vaikutuksia yhdistämällä hankkeiden toteutusta.

Muita yksittäisiä mutta myös laajempia sujuvoittamista palvelevia viime vuosien toimia ovat uhanalaisia lajeja sisältäviä alueita koskevien tietojen helpompi saatavuus (ks. s. 28), valituslupajärjestelmän ulottaminen lähes kaikkiin ympäristö- ja rakentamisasioihin vuoden 2018 alusta lähtien sekä Energiategollisuus ry:n, MTK:n ja SLC:n laatima sopimusmalli johto- alueneuvotteluihin (tarkemmin ks. jäljempänä kpl 4.3). Jälkimmäisen toivotaan helpottavan ja nopeuttavan sopimuksia koskevia neuvotteluita.

4.2. Käynnissä olevien lainsäädäntömuutosten odotettavat vaikutukset

Tässä kappaleessa käsitellään parhaillaan käynnissä olevien lainsäädäntömuutosten (ks. kpl 2.2) mahdollisia vaikutuksia sähkönjakeluverkkojen luvituksen sujuvoittamisen kannalta. Käsittely kattaa vain sellaiset lakihankkeet, joilla voi olla vaikutusta muulloinkin kuin yksittäistapauksissa, ja, jotka ovat tarpeeksi konkreettisesti valmisteluvaiheessa. Tämän vuoksi esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen kaavoitusta koskevia säännöksiä ei ole käsitelty.

Ympäristöministeriön valmistelemalla yhden luukun lainsäädäntöhankkeella ei välttämättä tule olemaan kovin laajaa vaikutusta sähkönjakeluverkkojen luvituksen kannalta, mutta vastaavien yhdennettyjen menettelyjen mahdollista laajempaa soveltamista kannattaisi harkita

⁹² <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/kaapelit-johdot-ja-putket-tiealueella>

⁹³ Liikenneviraston ohjeista 22•2015. Sähkö- ja telejohdot ja maantiet. https://julkaisut.liikennevirasto.fi/pdf8/lo_22_2015_sahko_ja_telejohdot_ja_maantiet_080715_web.pdf

⁹⁴ Ohje on liitteinen yli sata sivua pitkä.

⁹⁵ Vesilain mukainen ilmoitusmenettely eroaa maantielain mukaisesta menettelystä siten, että ilmoitusta voidaan täydentää. Menettelyn ei siksi odoteta- kaan törmäävän vastaavaan korkean hylkyprosentin haasteeseen kuin maantielain mukainen ilmoitusmenettely.

myös sähköverkkojen luvituksen näkökulmasta. Tällä hetkellä valmisteltava yhden luukun mukainen yhteensovittaminen voi tulla kyseeseen, kun hanke edellyttää joko ympäristönsuojelulain mukaista ympäristölupaa, vesilain mukaista vesilupaa tai maa-aineslain mukaista maa-aineslupaa. Tällöin samassa lupamenettelyssä voitaisiin käsitellä myös luonnonsuojelulain mukainen poikkeamislupa, MRL:n mukainen rakennuslupa, kaivoslain mukainen kaivoslupa tai vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain mukainen lupa.

Yhden luukun menettely voisi tulla kyseeseen hankkeen edellyttäessä vesilupaa, kun kyse on yleisen kulku- tai uittoväylän alittamisesta tai vaikutusperusteisesta luvantarpeesta. Kuitenkin vuoden 2017 vesilain käyttöoikeussäätelyn muutos vähensi vesiluvan tarvetta huomattavasti. Ei ole kuitenkaan poissuljettua, ettei yhden luukun periaatteella voisi olla merkitystä joissain yksittäisissä hankkeissa. Näissäkin tapauksissa kuitenkin esimerkiksi maantielakiin perustuva lupa sijoittaa sähköjohtoja maantiealueelle ei kuulu mukaan yhden luukun menettelyyn.

Maakuntauudistuksella tulee olemaan vaikutuksia jakeluverkkojen lupamenettelyihin erityisesti niiden vastuorganisaatioiden kautta. Sähköverkkojen rakentamisessa tarvittavat vesilain ja luonnonsuojelulain mukaiset menettelyt siirtyvät niin sanotusti saman katon alle perustettavaan valtion lupa- ja valvontaviranomaiseen Luovaan, mutta toisaalta maantielain mukaiset lupatehtävät siirtyvät Pirkanmaan ELY-keskuksesta uuteen perustettavaan Liikenne- ja viestintävirastoon.⁹⁶ Se, onko muutoksilla konkreettisia vaikutuksia luvitusmenettelyjen sujuvuuteen, jäänee nähtäväksi ja riippunee Luovan osalta sen sisäisistä työjärjestelyistä. Vastaavasti Pirkanmaan ELY-keskuksen maantielain mukaisten tehtävien siirrosta Liikenne- ja viestintävirastoon seuraavat vaikutukset riippunevat vastaanottavan viraston valmiuksista hoitaa kyseisiä tehtäviä. Toisaalta yhteisrakentamiseen voitaneen saada synergiaetuja viestintäverkkojen viranomaistehtävien ollessa samassa virastossa.

Maakuntauudistuksella voi joissain maakunnissa olla merkitystä myös rakennusvalvonnan ja siten kuntien vaihtelevien käytäntöjen kannalta. Maakuntauudistus mahdollistaa rakennusvalvonnan siirron maakuntatasolle niissä maakunnissa, joissa maakunnan kaikki kunnat yhteisellä sopimuksella sopivat siitä ja osoittavat sille rahoituksen. Myös maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä on havaittu, että kunnallinen rakennusvalvonta saattaa pienissä kunnissa olla viranhaltijoilla, joilla on useita muitakin tehtäviä, eikä erikoistuminen siten ole mahdollista.⁹⁷

Vaikka lunastuslainsäädännön uudistus tulee keskittymään suurilta osin korvausperusteisiin ja -menettelyihin, tarkastellaan siinä myös asiakokonaisuuksia, jotka voivat vaikuttaa jakeluverkkoinvestointien luvitukseen. Esimerkiksi lunastuslupa-asiasta tiedottamisen keventämiseen, ennakkohaltuunottoon sekä lunastusluvan voimassaoloon on kiinnitetty huomiota uudistushankkeen taustaselvityksissä.⁹⁸

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen yksi keskeinen osa-alue on lupamenettelyyn keventäminen sekä hallinnollisen taakan vähentäminen. Erottelu rakennus- ja toimenpideiluvan välillä sekä edelleen näiden ja toimenpideilmoituksen välillä tulee tarkasteltavaksi. Tässä yhteydessä olisi mahdollista vaikuttaa kuntien välisiin eroihin menettelyissä esimer-

⁹⁶ Myös ympäristövaikutusten arvioinnista annetun lain mukaiset tehtävät siirtyvät uuteen perustettavaan Luovaan. Suurjännitteisten sähköverkkojen rakentaminen saattaa edellyttää YVA-menettelyä.

⁹⁷ Keskustelupaperi maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisen suuntaviivoiksi, Ympäristöministeriön luonnos, 12.4.2018, s. 14.

⁹⁸ Salila, Jari: Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet - Lausuntotiivistelmä, Oikeusministeriön julkaisu 44/2017. <http://um.fi/URN:ISBN:978-952-259-629-1>

kiksi määrittelemällä tarkemmin, mitä olisi pidettävä toimenpideluvan alaisena rakennelmana. Tosin uudistuksen keskustelupaperissa on todettu myös, että kuntakohtainen rakennusjärjestys on edelleen toimiva.⁹⁹

Sähkönjakeluverkkojen luvituksen sujuvoittamisen kannalta merkityksellisiä ovat sekä hanke ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen lupamenettelyn sähköisestä käsittelystä että julkisia kuulutuksia koskevan lainsäädännön uudistaminen, jotka kummatkin osaltaan edistävät ympäristöhallinnon digitalisaatiota.

Julkisia kuulutuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi annetussa esityksessä ehdotetaan kumottavaksi laki julkisista kuulutuksista ja lisättäväksi julkista kuuluttamista koskeva yleissäännös hallintolakiin. Kuulutus ja siihen liittyvät asiakirjat julkaistaisiin internetissä viranomaisen internetsivuilla, mutta tarpeen vaatiessa asia voitaisiin kuuluttaa myös vaikutusalueen sanomalehdessä tai muulla viranomaisen päättämällä tavalla. Lisäksi julkisiin kuulutuksiin kohdistuvat viittaukset sekä viittaukset viranomaisten ilmoitustaululla julkaisemiseen poistettaisiin (niiltä osin kuin kyse on julkisista kuulutuksista annetun lain tarkoittamasta ilmoitustaululla ilmoittamisesta).

Vaikutukset tulisivat näillä näkymin kohdistumaan lain kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta, lunastuslain, luonnonsuojelulain sekä maantielain mukaisiin menettelyihin, joilla on merkitystä myös sähköverkkojen luvituksen kannalta.¹⁰⁰ Nopeuttava vaikutus muutoksella voisi olla niissä tapauksissa, joissa asiakirjat on toimitettava toiselle viranomaiselle tai toiseen kuntaan. Muutoin muutoksen voidaan katsoa ennen kaikkea parantavan kansalaisten tiedonsaantioikeuksia. Lakimuutos vaikuttaa myös yleistiedoksiantomenettelyyn sitä nopeuttavasti siten, ettei ilmoittaminen virallisessa lehdessä ole enää ensisijainen menettelytapa. Esimerkiksi vesilain mukaisissa menettelyissä yleistiedoksiantoa saatetaan joutua käyttämään, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli 30 henkilölle.

Yksitystielain uudistuksen myötä tiekunta voi sopia johtojen ja kaapeleiden sijoittamisesta tiealueelle eikä kiinteistön omistajan tai haltijan suostumusta enää tarvita, mikäli kyseessä on nimenomaan tiealueelle sijoittaminen. Tämän odotetaan nopeuttavan ja sujuvoittavan yksityistiealueelle sijoittamista. Toisaalta esimerkiksi tilanteissa, joissa maanomistajan kiinteistöltä joudutaan poistamaan kaapeliurakan toteuttamisen yhteydessä puustoa, sähköverkko-yhtiöllä tulee edelleen olemaan tarve tavoittaa myös maanomistajat.

4.3. Keskeiset sujuvoittamisehdotukset

Tässä kappaleessa kuvataan kolmea sujuvoittamisen osa-aluetta, jotka tämän selvityksen puitteissa on todettu keskeisimmiksi sähkön jakeluverkkojen luvituksen ja muiden rakentamista edeltävien menettelyjen mahdollisimman hyvää sujuvuutta tavoiteltaessa.

Sopiminen ja vuoropuhelu maanomistajien kanssa

Maanomistajien ja verkkoyhtiöiden väliseen vuorovaikutukseen liittyvät haasteet ovat moninaisia ja niihin liittyy monia yksittäisiä sujuvoittamista koskevia ehdotuksia.

Yksittäisenä suurimpana mahdollisuutena on jakeluverkko-yhtiöiden maanomistajiin kohdistuvan viestinnän kehittäminen. Verkkoyhtiöiden koosta riippuen niiden omat viestinnän ja

⁹⁹ s. 14.

¹⁰⁰ Lakimuutoksen on tarkoitus vaikuttaa myös lakiin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, jota ei ole tarkasteltu tämän selvityksen yhteydessä, joskin se joissain yksittäisissä tapauksissa voi soveltua myös sähköverkkojen rakentamiseen.

sen kehittämisen resurssit ovat hyvin vaihtelevia. Viestinnän tueksi tulisikin kehittää yleisiä yhteisiä työkaluja ja toimintatapoja, joilla kokonaisuuden sujumista voitaisiin edistää. Yksi näistä on ET:n, MTK:n ja SLC:n johtoalueneuvotteluiden sopimusmalli¹⁰¹, joka omalta osaltaan huomioi monia tämän selvityksen yhteydessä esiin tulleita sopimuksiin ja sopimiseen liittyviä haasteita. Tämän tai muun vastaavan vakiomuotoisen sopimusmallin laajempaa käyttöä tulisi edistää. Maanomistajien kannalta sopimusmalli on selkeä, sillä se määrittelee kummankin osapuolen oikeudet ja velvollisuudet sekä luo toimintatavat mahdollisten ongelmatilanteiden ratkaisuun. Se sisältää selkeät verkkoyhtiön yhteyshenkilön yhteystiedot. Lisäksi mallissa on mukana maanomistajan lisäksi mahdollisen maanvuokralaisen tai muun haltijan yhteystiedot, jolloin vältytään tilanteilta, joissa tämä taho jäisi jakeluverkkohankkeen suunnittelussa ja toteutuksessa paitsioon. Sopimus pohjan edelleen kehittämistä tulisi myös tietyiltä osin harkita. Tämän hetkinen pohja mainitsee, että ” Johdonomistaja on velvollinen maanomistajan pyynnöstä korvauksetta näyttämään johdonomistajan maakaapelin sijainnin maastossa”. Haaste liittyy siihen, että maakaapeloinnin toteutuksen yhteydessä voidaan joutua käytännön syistä poikkeamaan suunnitellusta reitistä, jolloin sopimuksen laatimisen aikaan sopimuksen liitteeksi kirjattu kaapelireitti ei välttämättä vastaa lopullista todellista reittiä. Kaapelin sijaintia koskevien tietojen päivitys lopullista vastaavaksi tulisi olla lähtökohta eikä maanomistajan pyyntöön sidonnainen. Kaapelin lopullisen sijainnin mittaaminen (ns. tarke- tai as-built-mittaus) ja tarkkaan karttaan kirjaaminen olisi myös tienpidosta vastaavien viranomaisten kannalta toivottavaa. Tällä hetkellä vain yksittäiset verkkoyhtiöt¹⁰² mittaavat kaapelin tarkan sijainnin urakan jälkeen.

Muita viestinnän kehittämisen tapoja on mm. toimintamalleja koskevan ohjeistuksen laadinta. Varsinkin isommilla verkkoyhtiöillä on tiettyjä hyväksi todettuja toimintamalleja, jotka voitaisiin koota osaksi laajempaa ohjeistusta. Näihin sisältyvät niin erilaiset viestinnän työkalut kuin esimerkiksi tapa luoda ja esittää vaihtoehtoja keskustelun pohjaksi haasteellisiin sopimusneuvotteluihin.

Maanomistajavuorovaikutuksen onnistumisen parantamiseksi on suositeltavaa, että jakeluverkkoyhtiöt panostavat niin oman kuin urakoitsijoidensa viestinnän kehittämiseen esimerkiksi koulutuksella ja viestintää koskevilla ohjeistuksilla. Selvityksen aikana tehtyjen haastatteluiden perusteella vuorovaikutukseen panostaminen heijastuu myös sopimusneuvotteluiden sujuvuuteen¹⁰³.

Sopimusten laadintaan ja neuvotteluihin kuluva aika on hyvin merkittävä ja liittyy osaltaan maanomistajien tavoitettavuuteen, mitä myös tämän selvityksen haastatteluissa tuotiin haasteena esille. Digitalisaation edetessä vahvat sähköiset allekirjoitukset tulevat yhä yleisemmiksi.

Yhtenä sopimusneuvotteluiden kannalta haasteellisena maanomistajatyypinä nousivat selvityksen aikana selkeästi esille seurakunnat, joissa sopimukset käsitellään kirkkovaltuustossa. Kirkkolain (26.11.1993/1054) mukaan kirkkovaltuuston päätös, joka koskee seurakunnan kiinteän omaisuuden myymistä, vaihtamista tai muuta luovuttamista, on alistettava edelleen kirkkohallituksen vahvistettavaksi¹⁰⁴, mikä hidastaa jo ennestään kirkkovaltuuston harvaan kokousaikatauluun sidottua päätöksentekoa.

¹⁰¹ Sopimus pohja, suositus yhteisistä toimintatavoista maakaapelihankkeissa https://energia.fi/ajankohtaista_ja_materiaalipankki/materiaalipankki/uusi_sopimusmalli_johtoalueneuvotteluihin.html#material-view

¹⁰² Haastatteluiden verkkoyhtiöistä yksi toi esille mittaavansa urakan päätyttyä kaapelin tarkan sijainnin.

¹⁰³ Haastatteluiden ja muun selvityksen yhteydessä jakeluverkkoyhtiöiden kanssa käydyn keskustelun perusteella ne verkkoyhtiöt, jotka erityisesti panostivat maanomistajien kanssa käytävään vuorovaikutukseen ja viestintään, saavuttivat myös neuvotteluissa parhaan lopputuloksen. On huomioitava, että nämä yhtiöt olivat kooltaan isoja, jolloin niillä on asiaan liittyen käytettävissään pieniä yhtiöitä paremmin resursseja. Hyviä toimintamalleja koskevalle ohjeistukselle voitaisiin mahdollisesti tasoittaa resurssien määrästä johtuvia eroja eri verkkoyhtiöiden vuorovaikutuksen tavoissa ja keinoissa.

¹⁰⁴ Kirkkolaki (26.11.1993/1054) 14:4.

Lupa- ja lausuntomenettelyjen sähköinen asiointi

Digitalisaation ja sähköisen asioinnin mahdollisuudet ja niiden käyttö tulivat runsaasti esille selvitystyön haastatteluissa ja sidosryhmätyöpajassa. Kehittyvä sähköinen asiointi luo jatkuvasti lisääntyviä mahdollisuuksia menettelyjen nopeuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi.

Osittain sähköisen asioinnin mahdollisuuksia hyödynnetään jo parhaillaan, minkä lisäksi käynnissä on niin liikenneviraston digitalisaatio-hanke kuin hanke ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen lupamenettelyn sähköisestä käsittelystä. Ensimmäinen koskee sähköjaka-
keluverkkoinvestointien kannalta erityisen keskeistä maantiealueelle sijoittamisen lupamenettelyä. Koska lupamenettely on sama niin sähkö- kuin telekaapeleille, tehdään myös kehitystyötä näihin hankkeisiin liittyen yhteisesti.

Eri lupamenettelyjen sähköisen asioinnin kehittämisessä tulisi vähintään huomioida mahdollisuus myöhemmässä vaiheessa yhdistää eri viranomaisten toimialaan sisältyvien lupamenettelyjen välinen tiedonjakaminen. Jopa soveltaen samaa ajattelutapaa kuin parhaillaan käynnissä olevassa yhden luukun lainsäädäntöhankkeessa. Oleellista olisi, että eri viranomaistoimialojen digitalisaatio-hankkeet keskustelisivat keskenään mahdollisimman sujuvan sähköisen asioinnin jatkokehittämisen mahdollistamiseksi siten, että lopulta eri lakien mukaisia lupamenettelyitä pystyttäisiin hoitamaan yhden järjestelmän kautta. Tämä varmistaisi myös tiedonkulun eri viranomaisten välillä.

Useilla kunnilla on käytössään lupapiste-palvelu, joka kuitenkin on yksittäisten kuntien ostama kaupallinen palvelu ja sellaisenaan mahdollisesti haasteellinen yhdistettäväksi parhailaan kehitettäviin alueellisten lupamenettelyjen sähköisen asioinnin työkaluihin. Yhden järjestelmän kautta tapahtuva asiointi vaatisi paitsi eri ministeriöiden ja näiden toimialojen alueellisten viranomaisten myös kuntien vahvaa yhteistyötä. Tavoite kaikkien jakeluverkko-hankkeiden lupamenettelyjen, niin alueellisten kuin kunnallisten, yhdistämiseksi samaan sähköisen asioinnin kanavaan onkin käytännön syistä todennäköisesti pidemmän aikavälin tavoite kuin tämän hetkiset sähkön toimitusvarmuuden lisäämisen aikataulutavoitteet.

Vaikka eri lupamenettelyjen sähköisen asioinnin yhdistäminen on todennäköisesti mahdollista vasta pidemmällä aikavälillä, voidaan yksittäistenkin menettelyjen sähköisen asioinnin kehittämisellä saavuttaa merkittävää sujuvoitumista. Tällä hetkellä lupahakemuksiin joudutaan usein pyytämään täydennyksiä, kun niissä havaitaan käsittelyssä puutteita. Sähköisessä asiointissa on mahdollista hyödyntää aktiivisia järjestelmiä ja lomakkeita siten, että järjestelmä tunnistaa mahdollisimman kattavasti puutteelliset tai virheelliset tiedot, eikä tällaista hakemusta pysty lähettämään käsiteltäväksi. Pirkanmaan ELY-keskuksessa on jo kehitetty tämän tyyppistä järjestelmää, jossa lopullisena tavoitteena on ilmoitusmenettelyn automatisointi ja valvonta pistokokein.

Sähköisissä asiointipalveluissa ja lomakkeissa tulisi myös kiinnittää erityistä huomiota ohjeistukseen. Ohjeiden tulisi olla ajantasaisia ja mahdollisimman yksiselitteisiä sekä edetä loogisesti sähköisen asioinnin rinnalla.

Digitalisaatioon ja sähköiseen asiointiin liittyy myös maakaapeleiden lopullisen ja tarkan sijainnin kirjaaminen paikkatietomuodossa. Tällä hetkellä johtoja ei aina sijoiteta tarkalleen luvan ja mahdollisen maanomistajan kanssa solmitun sopimuksen mukaisesti kohtiin. Rakennustyön aikana johtoja ei käytännön maasto-olosuhteista, kustannussyistä tai välinpitämättömyydestä johtuen sijoiteta alkuperäisen suunnitelman mukaiseen paikkaan eikä tieto muutokesta välttämättä siirry viranomaiselle tai maanomistajalle asti. Tämä hankaloittaa kai-

vuutöitä alueella jatkossa ja johtaa yhteiskunnan kokonaisedun kannalta ei-toivottuihin tilanteisiin, joissa kaapeleita virheellisistä tiedoista johtuen vaurioituu tai vaurioitumisen välttämisen varmistamiseksi kaivuutyön paikalla joudutaan järjestämään ns. johtonäyttöjä jopa useamman eri yrityksen edustajan kanssa. Tavoitteena tulisi olla, että kaikkien johtojen todellinen tarkka sijainti olisi niin viranomaisten kuin maanomistajien tiedossa ja tiedot olisivat keskitetyksi saatavilla¹⁰⁵¹⁰⁶.

Kunnallisten lupamenettelyjen yhdenmukaistaminen

Kuntien menettelyissä ja toiminnassa johto- ja kaapelihankkeiden luvituksessa on selvitystyössä havaittu selvä yhdenmukaistamisen tarve.

Kunnilla on itsehallinto ja oma rakennusjärjestyksensä, minkä vuoksi nykyisen järjestelmän puitteissa ei voida suoraan määrätä kuntia hoitamaan jakeluverkkoihin liittyviä lupamenettelyitä tietyllä tapaa. Yksi vaihtoehto kuntien menettelyjen yhdenmukaistamiseksi olisi laatia kunnille selkeä ohjeistus ja suositukset toimintamalleiksi¹⁰⁷. Suosituksen voisivat laatia yhdessä Kuntaliitto ja Energiateollisuus ry, jolloin molempien keskeisten osapuolien näkökulmat tulisivat huomioonotetuiksi. Suositus voisi sisältää myös mallihakemuslomakkeet ja suositukset lupamaksujen suuruuteen. Kunnilla on mahdollisuus siirtää toimenpidelupaa edellyttäviä vähäisiä rakennelmia rakennusjärjestyksissään ilmoitusmenettelyn piiriin. Ohjeistuksessa voitaisiin antaa suosituksia myös tähän liittyen muuntamoita koskien.¹⁰⁸

Tällä hetkellä kunnan myöntämille luville ei ole olemassa määrättyjä käsittelyaikoja, vaan viranomainen on velvoitettu käsittelemään asiat ilman aiheetonta viivytystä¹⁰⁹. Toimituslupaus, jossa kunnat sitoutuvat toimittamaan yleistä hyötyä koskevan luvan tietyssä ajassa, toisi ennakoitavuutta lupamenettelyyn. Tästä niin sanotusti kevyempänä keinona voitaisiin harkita, olisiko kuntia ohjeistettava määrittelemään tämän selvityksen kohteena oleville luville hallintolain 23 a §:n mukaiset odotettavissa olevat käsittelyajat. Käsittelyaikojen kohtuullisena pysymistä edesauttaisi myös se, että jakeluverkkojen lupia, eli sijoittamislupia ja muuntamoiden ja sähköasemien rakennuslupia, ei vietäisi asianomaisen lautakunnan päättäväksi, vaan rakennustarkastaja myöntäisi sähkönjakeluverkkojen kaapelointihankkeisiin ja muuntamoihin liittyvät luvat.

Myös kuntien kanssa laadittavissa maankäyttösopimuksissa ja näiden ehdoissa on selvityksen haastatteluiden perusteella eroja kuntien välillä. Ehdot koskevat muun muassa johtojen ja kaapeleiden siirtojen kustannusvastuun jakautumista.

Kappaleessa 4.2 on käsitelty käynnissä olevia lainsäädäntömuutoksia ja näiden vaikutuksia. Maakuntauudistus mahdollistaa rakennusvalvonnan siirron maakuntatasolle. Maakuntauudistus lähtee siitä, että siirto maakuntatasolle koskisi kaikkea rakennusvalvontaa, mikä saattaa vähentää kuntien innokkuutta siirtoihin. Joka tapauksessa jakeluverkko on hyvä esimerkki hanketyypistä, jonka luvittaminen maakuntatasolla voisi olla perusteltua, koska se on usein useamman kunnan alueella olevaa yleistä pitkäikäisinfrastruktuuria.

¹⁰⁵ Vastaava tavoite on esitetty myös Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisussa 3/2018: Maantie- ja rautatiealueen toissijainen käyttö – Rakennelmien sijoittamisen menettelyjen oikeudellinen tarkastelu.

¹⁰⁶ Sähkömarkkinalain mukaan maakaapeleiden sijaintia koskevien tietojen on tullut olla jo 31.12.2014 lähtien digitaalisessa muodossa 110§ ja 123§. Tämän selvityksen yhteydessä tehtyjen haastatteluiden perusteella olemassa olevat digitaaliset tiedot eivät kuitenkaan välttämättä kaikilta osin vastaa kaapeleiden todellisia sijaintia vaan perustuvat suunnittelun aikaisiin tietoihin.

¹⁰⁷ Kunnan viranomaisten asiantuntemusta sekä hallinto- ja maankäyttö- ja rakennuslain tuntemista toivottiin myös kehitettävän. Myös tämä tarve voitaisiin ottaa huomioon kootussa ohjeistuksessa sekä siihen mahdollisesti liittyvissä koulutuksissa.

¹⁰⁸ Tällä hetkellä ilmoitusmenettely ei mahdollista pienäkään muutoksia työn aikana, mikä on sujuvuuden kannalta haasteellista.

¹⁰⁹ Hallintolaki 6.6.2003/434 §23 Käsittelyn viivytyksettömyys.

Pienessä osassa Suomen kunnista on yhä käytössä perinteiset paperiset lupahakemukset. Kaikkien kuntien siirtyminen ajan myötä sähköiseen lupapalveluun yksinkertaistaa kuntien lupapalveluita, sekä hakijan että viranomaisen näkökulmasta. Kuntaliitolta saadun tiedon mukaan valtaosa kunnista käyttää nykyään samaa palveluntarjoajaa (lupa.fi), mitä voidaan pitää suositeltavana luvanhakijoiden näkökulmasta.

4.4. Mahdollisuudet lupamenettelyjen kehittämismvastuun tiivistämiseksi sähkön jakeluverkkojen rakentamiseen liittyen

Tämän selvitystyön puitteissa sähkönjakeluverkkojen luvitukseen liittyvät eri ministeriöt ovat käyneet vuoropuhelua koskien luvituksen ja muiden jakeluverkkojen rakentamista edellyttävien menettelyjen keskeisimpiä haasteita ja näiden merkitystä sekä edelleen sujuvoittamisen mahdollisuuksia. Tätä vuoropuhelua tulisi jatkaa eri ministeriöiden välillä luvituksen koko kokonaisuuden huomioimiseksi. Tarpeen vaatiessa voitaisiin perustaa yhteistyöryhmä, ellei tarvittavaa vuoropuhelua voida toteuttaa jo olemassa olevien yhteistyö- tai vastaavien ryhmien puitteissa.

Ministeriöiden välisessä vuoropuhelussa tulisi olla mukana ainakin eri lupamenettelyjen lainsäädännöstä ja sen täytäntöönpanosta vastaavat ministeriöt (liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö). Mikäli perustettaisiin yhteistyöryhmä sähkön jakeluverkkojen menettelyihin liittyen, tärkeää on, että se kokoaisi yhteen asiaan liittyvät eri intressitahot. Tämä on tärkeää kokonaisuuden ja siihen sisältyvien yksittäisten menettelyjen ja haasteiden välisten suhteiden hahmottamiseksi sekä toisaalta eri näkökulmista toimivien ratkaisuehdotusten luomiseksi.

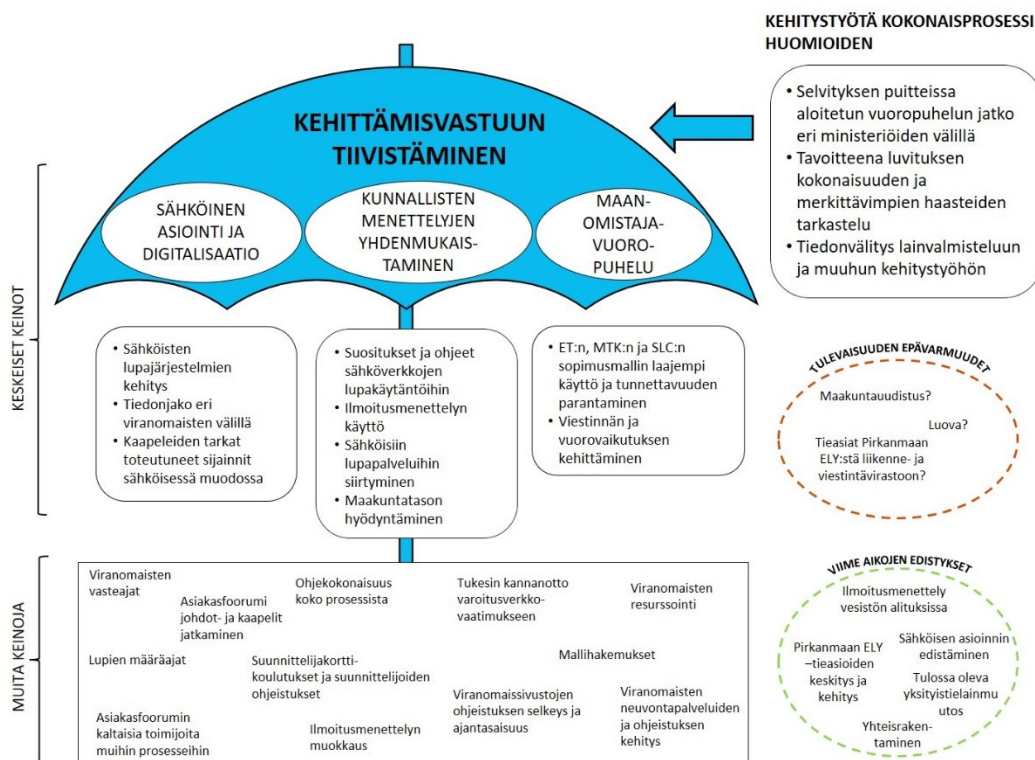
Yhteistyöryhmän tulisi tarkastella sähkön jakeluverkkojen luvituksen ja muiden rakentamista edeltävien menettelyjen kokonaisuuden kannalta merkittävimpiä haasteita ja ongelmakohtia. Yhteistyöryhmä veisi tietoa haasteista ja näiden sujuvoittamista koskevista ratkaisuehdotuksista lainsäädännön valmisteluun sekä muihin ministeriöiden kehittämishankkeisiin. Yhteistyöryhmän ei siten olisi tarkoitus toimia lainsäädäntöä valmistelevana tahona, vaan siihen liittyvän vuorovaikutuksen mahdollistajana. Sähkön toimitusvarmuutta koskevat nykyiset tavoitteet ulottuvat vuodelle 2028¹¹⁰, joten yhteistyöryhmä voisi seurata ja tukea toimitusvarmuustavoitteiden toteutumiseksi tehtävien investointien etenemistä usean vuoden ajan lähelle tätä määräaika. Luvituksen sujuvoittamiseen liittyy useita viime aikoina toteutettuja, parhaillaan käynnissä olevia ja tulevia lainsäädännön ja muita kehityshankkeita (mm. virastouudistus, digitalisaatio, MRL:n kokonaisuudistus). Vaikuttaakin siltä, että jakeluverkkoinvestointien luvituksen kannalta kyse on jatkuvasta tai vähintään pitkäkestoisesta eri menettelyjen raameja määrittelevästä kehitysprosessista.

Yhteistyöryhmä voisi osaltaan seurata ja tukea myös eri ministeriöiden jakeluverkkojen luvitukseen liittyviä muita selvityksiä ja sujuvoittamishankkeita, jotta näissä osattaisiin mahdollisuuksien mukaan huomioida liittymiskohtat jakeluverkkojen luvituksen kokonaisuuteen. Muun muassa sähköisen asioinnin ja ilmoitusmenettelyn (erityisesti maantielakiin perustuvan) kehittäminen voisivat olla aiheita, joita olisi hyödyllistä käsitellä vuorovaikutteisesti. Lisäksi voidaan tunnistaa lukuisia muita tässäkin selvityksessä mainittuja pienempiä sujuvoit-

¹¹⁰Sähkömarkkinalaki 9.8.2013/588, jakeluverkon toimintavarmuutta koskeva siirtymäsäännös 119§: Energiainvestointivirasto voi jakeluverkonhaltijan hakemuksesta jatkaa vähintään 75 prosenttia jakeluverkon käyttäjistä koskevaa täytäntöönpanoaikaa painavista syistä enintään 31 päivään joulukuuta 2025 ja erittäin painavista syistä enintään 31 päivään joulukuuta 2028 sekä kaikkia jakeluverkon käyttäjiä koskevaa täytäntöönpanoaikaa painavista syistä enintään 31 päivään joulukuuta 2032 ja erittäin painavista syistä enintään 31 päivään joulukuuta 2036.

tamisen tapoja. Säännöllisen kokoonpanon lisäksi yhteistyöryhmän kokouksiin voisi kutsutuna osallistua myös muita kullakin kerralla käsiteltävien asioiden kannalta relevantteja intressitahoja.

Energiateollisuus ry (ET) on edunvalvonnan kannalta (jäseninä olevia) jakeluverkkoyhtiöitä edustava taho. ET kokoaa tietoja lupamenettelyistä ja vie viestiä näihin liittyvistä haasteista edelleen viranomaisen kehitysprosesseihin sekä lausuu myös asiaa koskevasta lainsäädännön kehityksestä. Tässä selvityksessä mainituista sujuvoittamistoimista osa liittyy jakeluverkkoyhtiöiden omien toimintatapojen (mm. maanomistajavuoropuhelun hyvät toimintatavat ja työkalut sekä hakemusten ja ilmoitusten laatiminen riittävän kattavin tiedoin) kehittämiseen, mitä ET voisi mahdollisesti edistää jopa nykyistä enemmän. Tähän liittyy myös kappaleessa 4.3 käsitellyn sopimusmallin laajemman käytön edistäminen.



Kuva 4-1. Keinoja jakeluverkon luvitus- ja muiden menettelyjen sujuvoittamiseksi.

4.5. Muut konkreettiset ehdotukset menettelyjen sujuvoittamiseksi eri osa-alueilla

Tässä kappaleessa on esitetty ja koottu edellä esitettyjen keskeisten sujuvoittamishdotusten lisäksi muita työn aikana ideoituja ja ehdotettuja yksittäisiä konkreettisia toimia jakeluverkkoyhtiöiden luvituksen sujuvoittamiseksi.

Lupamenettelyjen kehitys

Yksittäisten lupamenettelyjen kehittämisen osalta eniten keskustelua herätti keskeisyytensä vuoksi maantieteelle sijoittamista koskeva lupa ja erityisesti tähän liittyvä ilmoitusmenettely.

Verkkoyhtiöiden suunnalta saatiin työn aikana ehdotuksia erityisesti ilmoitusmenettelyn muuttamisesta siten, että puutteellista ilmoitusta voisi tarvittaessa täydentää samaan tapaan kuin vesilain mukaisessa ilmoitusmenettelyssä. Selvityksen yhteydessä käytyjen keskustelujen perusteella viranomaisen toivoo kuitenkin ilmoitusmenettelyn pitämistä selvästi erillisenä ja kevyenä menettelyinä, joka on tarkoitettu sovellettavaksi yksiselitteisissä ja vähäriskisissä tapauksissa. Monimutkaisemmissa tai epäselvemmissä tapauksissa varsinainen lupamenettely on viranomaisen näkökulmasta oikea lähestymistapa.

Nykyisen kaltaisen ilmoitusmenettelyn toimivuuden haasteita on käsitelty myös tuoreessa Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä¹¹¹. Ratkaisuna on esitetty, että ilmoitusmenettelystä sellaisenaan luovuttaisiin. Nykyisin ilmoitusmenettelyyn soveltuvat vähäriskiset toimenpiteet käsiteltäisiin lupa-asioina, mutta kuitenkin siten, että näissä toimenpiteissä lupapäätös tulisi antaa määräajassa (selvityksessä mainittu 30 päivää). Lupapäätöksessä voitaisiin sallia töiden aloittaminen ennen määräajan päättymistä ja päätökseen voitaisiin myös sisällyttää määräyksiä. LVM:n selvityksessä todetaan, että muutoksen myötä maksimikäsitelyaika pitenisi, mutta useimpien asiakkaiden kohdalla työt kuitenkin päästäisiin aloittamaan nykyistä nopeammin. Ehdotetun kaltainen ilmoitusmenettelyn kehittäminen vastaisi hyvin myös tässä selvityksessä esiin tulleisiin ilmoitusmenettelyä koskeviin haasteisiin ja ehdotusta suositellaan vietäväksi eteenpäin.

Mikäli ilmoitusmenettelyä kehitetään ehdotuksen mukaisesti, tarkoittaa se, että aiemmasta tavoitteesta ilmoitusmenettelyn automatisointia koskien luovutaan. Käytännössä automatisoinnin tavoite onkin osoittautunut hyvin haasteelliseksi saavuttaa.

Vuoden 2017 vesilain uudistuksessa suuri osa jakeluverkkohankkeiden toimenpiteistä rajautui lupamenettelyn ulkopuolelle ja ilmoitusmenettelyn alaiseksi. Uudistunut menettely ei selvityksen perusteella ole ohjeistuksen kuin käytäntöjenkään kannalta vielä selvä kaikille osapuolille. Viranomaisen ohjeistuksen selkeyttäminen helpottaisi muutostilannetta. Viranomaisen internet-sivuilta tulisi poistaa kaikki vanhat ohjeet, jotka tällä hetkellä aiheuttavat sekaannusta. Lisäksi ohjeistuksen käytäntöihin voitaisiin ottaa käyttöön hyväksi havaittuja keinoja Pirkanmaan ELY-keskukselta, jonka toiminnan kehitykseen on panostettu paljon viime vuosina. Yksi esimerkki tällaisesta kehitysehdotuksesta on asiantuntijoiden chat-palvelu, jonka kautta verkkoyhtiöt voivat tiedustella epäselvistä käytännön asioista hakemuksen tai ilmoituksen laadinnassa. Myös mallihakemukset tai -ilmoitukset ns. tarkistuslistoineen voisivat parantaa hakemusten laatua.

Vesilain mukaisessa ilmoitusmenettelyssä haasteena on useiden omistajien ja järjestäytymättömien vesiosuuskuntien yhteydessä menettelyn ajallinen viivästyminen. Kaikissa tapauksissa maanomistajalle ilmoittamisen jälkeen tulee odottaa 60 päivää ennen toimenpiteen aloittamista. Tämän tiivistämistä 30 päivään tulisi harkita, sillä kokonaisuuden kestosta voi tulla pitkä, mikäli maanomistajan tavoittaminenkin viivästyy ja sen osalta joudutaan turvautumaan käräjäoikeuden haastetiedoksiantomenettelyyn.

Viranomaisten resurssit

Viranomaisten resursointi nousi selvityksessä esiin yhtenä selkeänä haasteena, koskien erityisesti lupapalveluiden ruuhkautumista ja lupien toimituksen venymistä.

¹¹¹ Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 3/2018: Maantie- ja rautatiealueen toissijainen käyttö – Rakennelmien sijoittamisen menettelyiden oikeudellisen tarkastelu. <http://um.fi/URN:ISBN:978-952-243-547-7>

Lupahakemusten ja ilmoitusten maksimikäsittelyaikojen määrittäminen, niiltä osin kun niitä ei vielä ole määritelty, voisi toimia kannustimena viranomaisprosessien kehittämiseen. Pirkanmaan ELY-keskuksessa tehtyä kehitystyötä menettelyjen nopeuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi sekä tästä saatuja hyviä kokemuksia tulisi hyödyntää koko jakeluverkkoinvestointien luvitusprosessia käsittelevässä kehitystyössä.

Viranomaisten resursseja tulisi myös aiempaa enemmän suunnata ohjeistuksen kehittämiseen ja ylipäänsä ohjeistamiseen ja jopa jakeluverkkoyhtiöiden ja näiden urakoitsijoiden kouluttamiseen joillain muotoa lupamenettelyitä koskien. Kouluttamisessa voidaan hyödyntää sähköisiä työkaluja ja sisällyttää koulutus osaksi lupamenettelyitä koskevaa ohjeistuksen pakettia. Ohjeistuksen kehittämisen osalta erityistä huomiota tulee kiinnittää ohjeistuksen ajantasaisuuteen, yksiselitteisyyteen sekä helppokäyttöisyyteen.

Myös valitusten käsittelyn nopeuteen tulisi kokonaisuuden sujuvoittamisessa kiinnittää huomiota. Tällä hetkellä käsittelyaika hallinto-oikeudessa voi ympäristö- ja rakennusasioissa yksittäisissä tapauksissa olla jopa kaksi vuotta, keskimääräisen käsittelyajan ollessa noin vuosi¹¹². Tehokkaampi ja parempi resursointi hallinto-oikeuksiin nopeuttaisi myös jakeluverkkoyhtiöiden luvitusta. Valituslupajärjestelmän muutoksen myötä nousivat myös hallinto-oikeuksien vastuut ratkaisujen laadun suhteen ja lisäresursointi lisäisi tällöin myös kansalaisten oikeusturvaa.

Jakeluverkkoyhtiöiden toiminnan kehittäminen ja keskinäinen yhteistyö

Ilmoitus- ja lupamenettelyjen sujuvuuteen vaikuttaa keskeisesti myös tehtävien lupahakemusten ja ilmoitusten laatu (tietojen oikeellisuus ja riittävyys). Huolellisesti ja oikein tehty hakemus tai ilmoitus käsitellään usein nopeammin kuin virheellinen, ja samalla säästetään viranomaisen resursseissa käsittelyaikoja lyhentäen ja ruuhkia helpottaen. Jakeluverkkoyhtiöiden ja näiden lupahakemusten ja ilmoitusten laadinnassa käyttämien konsulttien/urakoitsijoiden tulisi perehtyä ja panostaa hakemusten tekemiseen viranomaisen ohjeistuksen ja mallien mukaisesti.

Jakeluverkkoyhtiöt ovat omalta osaltaan velvollisia seuraamaan uudistunutta lainsäädäntöä ja tarvittaessa kouluttamaan henkilöstöään uusien menettelyjen hallitsemiseksi. Jakeluverkkoyhtiöiden käyttämien urakoitsijoiden suunnittelijoiden koulutuksista, ohjeistuksista ja perehdytyksistä tulisi huolehtia.

Paitsi jakeluverkkoyhtiöiden ja viranomaisten välistä myös jakeluverkkoyhtiöiden keskinäistä vuoropuhelua voidaan hyödyntää muun muassa hyvien käytäntöjen jakamiseksi ja näin verkkoyhtiöiden toiminnan kehittämiseksi.

Jakeluverkkoinvestointien toteutus ja sitä koskevat vaatimukset

Luvitusprosessin kehittämisen lisäksi selvitystyön yhteydessä eri jakeluverkkoyhtiöt ovat esittäneet haasteita ja sujuvoittamishdotuksia myös koskien jakeluverkkoinvestointien toteutusta. Näitä sujuvoittamishdotuksia on kirjattu tähän kappaleeseen siltä osin kuin ne liittyvät investointien toteuttamiseen kokonaistaloudellisesti edullisimman tavan mukaisesti.

¹¹² Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa ympäristöasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 11,7 kuukautta ja rakentamisasioiden 12,3 kuukautta aikavälillä 1.1.-30.4.2018 ratkaistuisissa asioissa. Vastaavasti Vaasan hallinto-oikeudessa kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 11,4 kuukautta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa ympäristöasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli huhtikuun 2018 tilastokatsauksen perusteella 12,6 kuukautta.

Nykyisellään maantietalueille sijoitettujen sähköjohtojen siirtämisessä ei ole käytössä ikähyvitysmenettelyä, mikä voi johtaa siihen, että johdot sijoitetaan mieluummin tietalueen ulkopuolelle myöhemmin mahdollisesti syntyvien kustannusten riskin minimoimiseksi¹¹³. Tietalueelle sijoittamista voidaan kuitenkin pitää yhteiskunnan kokonaistaloudellisuuden kannalta kannatettavana ja ikähyvitysmenettelyn tyyppisen kannusteen käyttöönottoa tulisikin harkita.

Liikennevirasto edellyttää, että tietalueelle asennettavien sähkökaapeleiden yhteydessä käytetään varoitusverkkoa (ks. sivu 33), mikä voi lisätä asentamisen kustannuksia. Vaatimusta pidetään jakeluverkkoyhtiöiden keskuudessa sähköturvallisuuslainsäädäntöä ja -standardeja tiukempuna. Huomioiden, että kaapeleiden tosiasialliset sijainnit eivät välttämättä vastaa viranomaisilla ja maanomistajilla olevaa sijaintietoa, voidaan varoitusverkkovaatimusta pitää toistaiseksi ymmärrettävänä. Mikäli kaapeleiden todellisten sijaintitietojen välittymistä viranomaisille ja maanomistajille saadaan kehitettyä, tulisi varoitusverkkovaatimusta tarkastella uudelleen, huomioiden myös Tukesin kanta.

Selvityksen sidosryhmätyöpajassa kommentoitiin maantietalueelle sijoittamisen lupaa koskevia katselmointoja. Tulisi selvittää voidaanko näitä kehittää niin, että yksinkertaisissa ja selkeissä työkohteissa katselmoinnin voisi resurssien ja ajan säästämiseksi hoitaa urakoitsija yksin (dokumentoiden katselmoinnin raportilla ja valokuvin).

Yhteisrakentamista koskien päähaasteena selvityksessä on havaittu tele- ja sähkökaapelihankkeiden aikataulujen yhteensovittaminen. Telekaapelihankkeiden suunnittelun aikajänne vaikuttaa selvityksen yhteydessä käytyjen keskustelujen perusteella sähkökaapelihankkeita lyhyemmältä. Myös informaation jakaminen ja kokonaisvastuurakentamisen luvituksen järjestäminen koettiin haasteelliseksi. Johdot ja kaapelit -asiakasfoorumi, jota Pirkanmaan ELY-keskus vetää, on kokoontunut alkuvuodesta 2017 lähtien, osaltaan lisää keskustelua ja ymmärrystä sähkö- ja teleoperaattoreiden välillä. Asiakasfoorumin toiminnan jatkoa pidetään hyvänä keinona sähkö- ja teletoimijoiden yhteistyön kehittämisessä. Verkkotietopiste.fi -sivuston saaminen entistä laajempaan käyttöön palvelua kehittämällä on toinen keino yhteisrakentamisen kehittämiseksi ja edistämiseksi.

5. YHTEENVETO

Vuonna 2013 voimaan tullut sähkömarkkinalaki 588/2013 edellyttää sähköjakeluverkkojen toimitusvarmuuden parantamista, mikä edelleen edellyttää investointeja nykyiseen sähköverkkoon. Nämä investointihankkeet vaativat toteutuakseen useita lupa- ja lausuntomenettelyjä.

Vaadittujen lupamenettelyjen sekä suunnittelualueen maanomistajien kanssa käytävän vuoropuhelun on käytännössä todettu vievän niin paljon aikaa, että ne hidastavat toimitusvarmuusvaatimusten toteutumista sekä aiheuttavat korkeita kustannuksia. Tämän selvityksen tavoitteena on ollut löytää kustannustehokkaita keinoja lakisääteisen sähkötoimitusvarmuuden parantamiselle sujuvampien viranomais- ja muiden menettelyjen myötä.

¹¹³ Jos ELY-keskus katsoo, että tien siirtäminen, parantaminen tai muu tienpito edellyttää tietalueelle tämän lain nojalla sijoitetun rakenteen, rakennelman tai laitteen suojaamista, siirtämistä tai poistamista, rakenteen, laitteen tai rakennelman omistaja vastaa toimenpiteen kustannuksista (laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 503/2007 42 b §). Toisaalta MRL 89 § mukaan kunta tai se, jonka vastuulla yleisten alueiden toteuttaminen on, vastaa siirtokustannuksista, jollei ole kohtuullista edellyttää johdon, laitteen tai rakennelman omistajan tai haltijan vastaavan siirtokustannuksista kokonaan tai osittain taikka jollei siirtokustannusten jaosta ole toisin sovittu. Tässä mainitulla ikähyvitysmenettelyllä tarkoitetaan periaatetta, jossa siirtoa vaativa taho vastaisi siirron kustannuksista myös tietalueella, kuitenkin kohtuullistamalla kustannukset johdon / kaapelin ikä huomioiden.

Selvitys on jakautunut kahteen osakokonaisuuteen. Ensimmäisessä kokonaisuudessa on kuvattu voimassa olevat lupa- ja niihin verrattavat lausunntoimenettelyt sekä tunnistettu käytännön ongelmia ja haasteita sekä näiden taustasyitä eri osapuolten näkökulmista. Haasteita on selvitetty erityisesti sidosryhmähaastatteluiden sekä näitä täydentävän sidosryhmätyöpajan kautta. Toisessa kokonaisuudessa on selvitetty mahdollisuuksia luvituksen ja sen kaltaisten menettelyjen sekä maanomistajavuoropuhelun sujuvoittamiseen sekä luotu konkreettisia ehdotuksia nykyisten lupamenettelyjen ja koko luvitusprosessin käytännön toteutuksen sujuvoittamiseksi niin aikataulun kuin kustannusten kannalta.

Jo tähän mennessä on tehty useita kehittämistoimia sekä lainsäädäntömuutoksia, joilla jakeluverkkoinvestointien vaatimaa prosessia sekä luvitusmenettelyjä yleisesti on pyritty sujuvoittamaan. Näitä ovat mm. maantielain ja vesilain mukaiset ilmoitusmenettelyt yksinkertaisia toimenpiteitä koskien. Lisäksi käynnissä on muita myös jakeluverkkoinvestointien luvitukseen mahdollisesti vaikuttavia lainsäädäntömuutoksia kuten maakuntauudistus ja siihen liittyvät lupa- ja valvontaviranomaisen Luovan sekä Liikenne- ja viestintäviraston perustaminen.

Selvityksessä todettiin kolme keskeistä osa-aluetta sähkön jakeluverkkojen luvituksen haasteita ja näin sujuvoittamisen mahdollisuuksia koskien. Nämä todetut osa-alueet ovat: maanomistajat ja heidän kanssaan tehtäviin sopimuksiin liittyvä vuorovaikutus, lupamenettelyjen sähköinen asiointi sekä kunnallisten lupamenettelyjen yhdenmukaistaminen. Näistä ensimmäinen, maanomistajien kanssa käytävä vuorovaikutus, ei suoraan ole luvitukseen liittyvä kysymys, mutta maanomistajien kanssa laadittaviin sopimuksiin ja muuhun viestintään liittyvä työ ja aika todettiin yhdeksi keskeisimmäksi kokonaisprosessin sujumiseen vaikuttavaksi osa-alueeksi, ja näin oleelliseksi myös tämän työn kannalta.

Maanomistajien kanssa käytävää vuorovaikutusta tulisi kehittää erityisesti viestinnän kehittämisen kautta. Jakeluverkkoyhtiöiden viestinnän tueksi tulisi kehittää yleisiä yhteisiä työkaluja ja toimintatapoja. Myös ET:n, MTK:n ja SLC:n johtoalueneuvotteluiden sopimusmallin tai muun vastaavan vakiomuotoisen sopimus pohjan laajempaa käyttöä tulisi edistää.

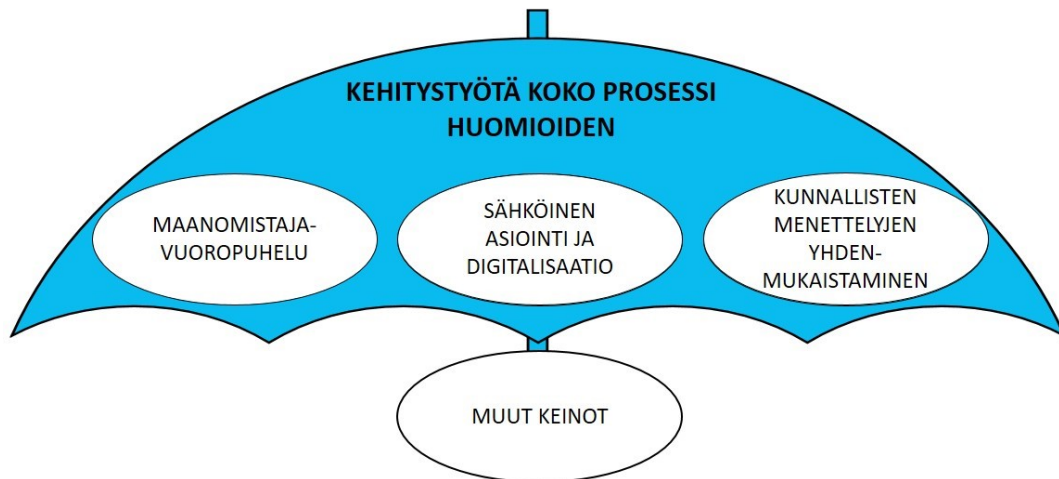
Kehittyvä sähköinen asiointi luo jatkuvasti lisääntyviä mahdollisuuksia menettelyjen nopeuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi. Osittain näitä mahdollisuuksia hyödynnetään jo nykyisellään, osittain hankkeita lupamenettelyjen sähköisen asioinnin kehittämiseksi on parhaillaan käynnissä. Oleellista tässä vaiheessa olisi, että eri viranomaistoimialojen digitalisaatio-hankkeet keskustelisivat keskenään mahdollisimman sujuvan sähköisen asioinnin jatkokehittämisen mahdollistamiseksi siten, että lopulta eri lakien mukaisia lupamenettelyitä pystyttäisiin hoitamaan vähemmällä järjestelmillä, jopa vain yhden kanavan kautta. Tämä varmistaisi myös tiedonkulun eri viranomaisten välillä.

Sähköiseen asiointiin liittyy myös maakaapeleiden lopullisen ja tarkan sijainnin kirjaaminen paikkatietomuodossa, mitä tulisi kehittää niin viranomaisten kuin maanomistajien toimien helpottamiseksi.

Kunnallisissa lupamenettelyissä sekä maankäyttösopimuksissa on selvityksen haastatte luissa todettu vaihtelua eri kuntien välillä. Vaihtelu koskee niin vaadittavia lupia, lupien käsittelyaikoja kuin sopimusten ehtoja. Yksi mahdollisuus kuntien menettelyjen yhdenmukaistamiseksi olisi laatia kunnille selkeä ohjeistus ja suositukset toimintamalleiksi. Kuntien itsehallinto ja oma rakennusjärjestys rajoittavat kuitenkin mahdollisuuksia sitovien ohjeiden tai määräysten antamiseksi.

Kolmen keskeisimmän sujuvoittamisen osa-alueen lisäksi selvityksen toisessa kokonaisuudessa on selvitetty mahdollisia vaihtoehtoja sähkön jakeluverkkojen rakentamisen luvituksen kehittämistä koskevan vuoropuhelun parantamiseksi. Selvityksen ensimmäisen kokonaisuuden tulokset korostivat tätä jo ennen selvityksen toimeenpanoakin tiedettyä haastetta: kokonaisuuden kehittämisestä vastaava taho (tai foorumi) puuttuu. Tämä puute tulee ilmi monella tapaa: kokonaisuutta koskevaa ohjeistusta ja kokonaisprosessin kuvausta ei ole olemassa, tieto ei kulje viranomaisten välillä ja eri menettelyjen välinen koordinaatio jää verkkoyhtiöiden vastuulle.

Tässä selvityksessä on ehdotettu kokonaisuuden kehittämiseen liittyvän vuoropuhelun edistämiseksi eri viranomaistahoista koostuvaa yhteistyöryhmää (tai tässä tarkoitetun vuoropuhelun toteuttamista osana mahdollisia nykyisiä yhteistyöryhmiä). Mukana vuoropuhelussa tulisi olla ainakin eri lupamenettelyistä vastaavat ministeriöt (liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö). Yhteistyöryhmä tarkastelisi sähkön jakeluverkkojen rakentamiseen liittyvien menettelyjen kannalta merkittävimpiä haasteita ja ongelmakohtia, veisi näistä tietoa lainsäädännön valmisteluun ja muihin kehittämishankkeisiin sekä toimisi vuoropuhelun kanavana eri tahojen välillä.



Kuva 5-1. Keskeiset aihealueet jakeluverkon luvitus- ja muiden menettelyjen sujuvoittamiseksi.

6. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOA

- Ekroos ja Majamaa. 2005. Maankäyttö- ja rakennuslaki. 2. painos. Helsinki 2005.
- Energiateollisuus ry. 2017. Sähköverkkoyhtiöiden rakenne. https://energia.fi/perustietoa_energia-alasta/energiaverkot/sahkoverkot , viitattu 26.2.2018.
- Energiateollisuus ry. 2017. Energiateollisuus ry:n tiedote 20171010 https://energia.fi/fi-les/1877/Uusi_sopimusmalli_johtolueneuvotteluihin_Jasentiedote_20171010.pdf, viitattu 11.5.2018.
- Energiavirasto. 2018. Sähköverkon haltijat. <https://www.energiavirasto.fi/sahkoverkon-haltijat> , viitattu 26.2.2018.
- Energiavirasto. 2015. Energiaviraston julkaisu 2389/402/2015. Sähköverkkoliiketoiminnan kehitys, sähköverkon toimitusvarmuus ja valvonnan vaikuttavuus 2015. 10.12.2015. https://www.energiavirasto.fi/documents/10191/0/S%C3%A4hk%C3%B6verkkoliiketoiminnan+kehitys+s%C3%A4hk%C3%B6verkon+toimitusvarmuus+ja+valvonnan+vaikuttavuus+2015_2389_402_2015.pdf/65e3a7e5-39d8-4dc8-a055-dfe1707fc1f6
- Fingrid. 2018. Suomen sähköjärjestelmä. <https://www.fingrid.fi/kantaverkko/suomen-sahkojarjestelma/> , viitattu 26.2.2018.
- Kovari ja Utter. 2014. Sähköverkkoyhtiön oikeudesta sijoittaa johtoja ja laitteita maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n nojalla, erityisesti kunnan omistamalle tai hallitsemalle alueelle. Defensor Legis 2014/6 s. 895.
- Liikenne- ja viestintäministeriö. 2018. Maantie- ja rautatiealueen toissijainen käyttö – Rakennelmien sijoittamisen menettelyiden oikeudellinen tarkastelu. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 3/2018 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-547-7>
- Liikennevirasto. 2018. Johtolupaprosessin kehittäminen pilottihanketta hyödyntäen.
- Liikennevirasto. 2015. Liikenneviraston ohjeista 22•2015. Sähkö- ja telejohdot ja maantiet. https://julkaisut.liikennevirasto.fi/pdf8/lo_22_2015_sahko_ja_telejohdot_ja_maantiet_080715_web.pdf
- MTK, SLC ja Energiateollisuus. 2017. Sopimus pohja, suositus yhteisistä toimintatavoista maakaapelihankkeissa https://energia.fi/ajankohtaista_ja_materiaalipankki/materiaalipankki/uusi_sopimusmalli_johtolueneuvotteluihin.html#material-view , viitattu 11.5.2018.
- Pirkanmaan ELY-keskus. Sähköjohdon, telekaapelin, kaukolämpöjohdon ja maakaasuputken sijoittaminen. <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/sahkojohdon-telekaapelin-kaukolampojohdon-ja-maakaasuputken-sijoittaminen>, viitattu 25.4.2018.
- Salila. 2017. Lunastuslainsäädännön uudistamistarpeet. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön mietintö ja lausuntoja 44/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-629-1>
- Sito.2016. Johto- ja kaapelilupien hakuprosessin kehittäminen. Esiselvitys. TTE22131.
- STUK. 2018. Sähkönsiirto ja -jakelu. <http://www.stuk.fi/aiheet/sahkonsiirto-ja-voimajohdot/sahkonsiirto-ja-jakelu> , viitattu 26.2.2018.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. 4/2017. Valtioneuvoston selonteko kansallisesta energia- ja ilmastostrategiasta vuoteen 2010. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2017. 31.1.2017. Pysyvä osoite: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-190-6>

LIITE 1 / LAINSÄÄDÄNTÖ -LUVAT TIIVISTETTYNÄ TAULUKKOMUOTOON

Lupa	Myöntävä viranomainen ja ministeriö	Milloin tarvitaan	Myöntämisedellytykset	Kuultavat tahot	Muutoksenhaku	Johtotyyppi
Lain kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977) mukainen lunastuslupa	Valtioneuvosto / Maanmittauslaitos / TEM	Lunastuslupa korvaa maanomistajien kanssa tehdyt sopimukset ja käytännössä muun muassa maanomistajien suuren määrän vuoksi suurjännitejohdot toteutetaan aina lunastusmenettelyssä.	Yleisen tarpeen vaatimus Ei voida kuitenkaan panna toimeen, jos lunastuksen tarkoitus voidaan yhtä sopivasti saavuttaa jollain muulla tavalla taikka jos lunastuksesta yksityiselle edulle koitua haitta on suurempi kuin siit ylleiselle edulle saatava hyöty.	<ul style="list-style-type: none"> Maanomistajat / yhteisten alueiden osakaskunnat Kunnat ELY-keskus, maakuntien liitot Asianosaiset 	Valitus hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (Valtioneuvoston päätöksestä KHO:een)	Suurjännite
Lain kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977) mukainen tutkimuslupa	Maanmittauslaitos / TEM	Arvioidessa tietyn hankkeen toteuttamisen edellytyksiä yleensä ja erityisesti sitä, mikä alue olisi parhaiten tarkoitukseen soveltuva, ellei asiasta sovita maanomistajan kanssa	Hanke periaatteessa saattaa aikanaan saada lunastusluvan. Tutkimuksen tulee liittyä lunastuksen edellytysten selvittämiseen.	<ul style="list-style-type: none"> Asianosaiset (käytännössä maanomistajat ja haltijat) 	Valitus hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain mukaisesti	Suurjännite
Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 161 §:n mukainen yhdyskuntaa tai kiinteistöä palvelevan johdon sijoittamislupa	Kunnan rakennusvalvontaviranomainen / YM	Jos maanomistajan kanssa ei päästä sopimukseen johdon sijoittamisesta.	Sijoittamista ei voida järjestää muutoin tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin. Ei saa rakentaa niin, että vaikeutetaan alueen kaavoitusta tai kaavan toteuttamista. Ei saa aiheuttaa kiinteistölle tarpeetonta haittaa.	<ul style="list-style-type: none"> Asianosaiset (käytännössä maanomistajat ja haltijat) 	Valitus hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään Valituslupa KHO:een	Keskijännite Pienjännite

Sähkömarkkinalain (588/2013) 14 §:n mukainen hankelupa	Energiavirasto / TEM	Nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohdon rakentamiseen on pyydetty hankelupa.	Oltava sähkön siirron turvaamiseksi tarpeellista ¹¹⁴ Myönnettävä kuitenkin liittymisjohdolle, jolla on sähkökäyttöpaikka taikka yksi tai useampi voimalaitos liitetään lähimpään nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköverkkoon, sekä sähköjohdolle, jonka jakeluverkonhaltija rakentaa vastuualueellaan tai vastuualueeltaan sen ulkopuolelle, jos sähköjohto yhdistää jakeluverkonhaltijan sähköverkon osat toisiinsa tai jakeluverkonhaltijan sähköverkon toiseen sähköverkkoon.	<ul style="list-style-type: none"> Verkonhaltija, jonka sähköverkkoon johto on tarkoitus liittää Vastuualueen jakeluverkonhaltija Muut mahdolliset asianosaiset 	Valitus hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään	Suurjännite
Maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) 125 §:n mukainen rakennuslupa (tai 126 §:n mukainen toimenpidelupa	Kunnan rakennusvalvontaviranomainen / YM	Rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa.	Hankkeen on täytettävä rakennuspaikalle sekä rakentamiselle MRL:ssa ja sen nojalla asetetut vaatimukset.	<ul style="list-style-type: none"> Naapuri, jollei se hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioiden ole naapurin kannalta ilmeisen tarpeetonta ja vireilläolosta on tiedotettava samanaikaisesti myös rakennuspaikalla. 	Valitus hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään Valituslupa KHO:een	Suurjännite Keskijännite Pienjännite
Maantielain (503/2005) 42 §:n mukainen ilmoitus tai lupa sijoittaa voimajohtoja maantiealueelle	ELY-keskus / LVM	Voimajohtojen sijoittaminen ja huoltotyöt tiealueella edellyttävät lähtökohtaisesti aina lupaa. Lain 42 a §:n tarkoittamissa tilanteissa riittää ilmoitus (esim. ylitys).	Toimenpiteestä ei saa aiheutua vaaraa liikenteelle eikä haittaa tienpidolle. Yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömien rakenteiden, rakennelmien tai laitteiden sijoittamista koskeva lupa on kuitenkin myönnettävä, jos sijoittamisesta ei aiheudu	<ul style="list-style-type: none"> Katselmukset Tarvittaessa selvitetävä olemassa olevien putkien ja johtojen sijainnit verkko-yhtiöiltä, kunnilta, kaupungilta ym. 	Valitus hallinto-oikeuteen siten kuin HLL:ssa säädetään. Valituslupa KHO:een.	Suurjännite Keskijännite Pienjännite

¹¹⁴ Valtakunnan rajan ylittävän sähköjohdon on oltava tarkoituksenmukainen sähkömarkkinoiden kehityksen ja vastavuoroisuuden kannalta

			vaaraa liikenteelle eikä vähäistä suurempaa haittaa tienpidolle.			
Maantielain (503/2005) 47 §:n mukainen poikkeamislupa maantien suoja- tai näkemäalueelle rakentamisesta	ELY-keskus / LVM	Maantien suoja- ja näkemäalueella ei saa pitää selaista varastoa, aittaa taikka muuta rakennelmaa tai laitetta, josta tai jonka käytöstä aiheutuu vaaraa liikenneturvallisuudelle tai haittaa tienpidolle.	Jos liikenneturvallisuus ei vaarannu, eikä tienpidolle aiheudu muuta kuin enintään vähäistä haittaa.	-	Valitus hallinto-oikeuteen siten kuin HLL:ssa säädetään. Valituslupa KHO:een	Suurjännite Keskijännite Pienjännite
Lain kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossapidosta (31.8.1978/669) 14 a §:n mukainen kaivulupa	Kunta	Jos hanke edellyttää kaivutöitä kadulla tai muulla yleisellä alueella.	Edellytykset vaihtelevat kunnittain	Tarvittaessa selvittävä olemassa olevien putkien ja johtojen sijainnit verkko-yhtiöiltä, kunnilta, kaupungilta ym.	Rakennusvalvontaviranomaisen päätöksestä voidaan valittaa edelleen hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valituslupa KHO:een	Suurjännite Keskijännite Pienjännite
Ratalain (2.2.2007/110) mukainen lupa sijoittaa voimajohto rautatiealueelle	Liikenteen turvallisuusvirasto (Radanpitäjä) / LVM	Rautatiealueelle rakentamiseen oltava aina radanpitäjän lupa	Jos toimenpiteestä ei aiheudu vaaraa liikenteelle eikä merkittävää haittaa radanpidolle Voimajohdon sijoittamista ei voida muutoin järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin.	-	Valitus hallinto-oikeuteen siten kuin HLL:ssa säädetään Valituslupa KHO:een	Suurjännite Keskijännite Pienjännite
Vesilain 5 a §:n mukainen oikeus sijoittaa johto toisen vesialueelle	YM	Sijoitus joen tai puron alitse sekä muu niihin rinnastuva johto toisen vesialueelle	Hanke ei edellytä lupaa vesilain 3 luvun 2 §:n perusteella (vaikutukset) Sijoittamisesta ei määrätä ympäristönsuojelulain nojalla. Sijoittamisesta ei aiheudu vähäistä suurempaa haittaa alueen omistajalle	Ilmoitettava alueen omistajalle /osakaskunnalle vähintään 60 vrk ennen toimenpiteen suorittamista Ilmoitettava ELY-keskukselle	Asianosaisella on mahdollisuus saattaa toiminnan lainmukaisuus tutkittavaksi vesilain mukaisena valvontasiana, jota koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.	Keskijännite Pienjännite

						Valituslupa KHO:een
Vesilain 3 luvun mukainen vesilupa	Aluehallintovirasto / YM	<p>Jos luvalla on 3 luvun 2 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia.</p> <p>Jos voimajohto sijoitetaan yleisen kulkuväylän ali</p>	<p>Jos hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua tai hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin.</p> <p>Lupaa ei saa myöntää, jos hanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja.</p> <p>Hakijalla on oltava 2 luvun mukaisesti oikeus käyttää ko. alueita.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ELY-keskus • Mahdollisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomainen • Mahdollisesti saamelaiskäräjät • Asianosaiset 	<p>Valitus Vaasan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.</p> <p>Valituslupa KHO:een.</p>	<p>Suurjännite</p> <p>Keskijännite</p> <p>Pienjännite</p>
Luonnonsuojelulain mukaiset poikkeamisluvat	ELY-keskus / YM	<p>Jos suunnitteluvaiheessa ei voida estää puuttumista tiettyihin lajeihin tai luontotyypeihin.</p>	<p>Luonnonsuojelualue: Jos alueen luonnonarvot ovat oleellisesti vähentyneet tai jos alueen rauhoitus estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen</p> <p>Luontotyyppi: Jos kyseisen luontotyypin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyypin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.</p> <p>Lajisuojaus: Jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana</p> <p>Jos kyse on luontodirektiivin liitteen IV tai lintudirektiivin artiklan 1 lajista:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asianosaiset 	<p>Valitus hallinto-oikeuteen siten kuin HLL:ssa säädetään.</p> <p>Muissa paitsi luonnonsuojelualueen rauhoituksen lakikauttamisessa valituslupa KHO:een.</p>	<p>Suurjännite</p> <p>Keskijännite</p> <p>Pienjännite</p>

			Luontodirektiivin 16(1) artiklan ja luidirektiivin artiklan 9 poikkeusperusteet ¹¹⁵			
Muinaismuistolain (17.6.1963/295) 11 §:n mukainen kajoamis-lupa	ELY-keskus / OM (siirtyy Museovirastolle)	Muinaismuistoihin kajoaminen kielletty ilman lupaa	Muinaismuisto tuottaa sen merkitykseen verraten kohtuuttoman suurta haittaa.	<ul style="list-style-type: none"> Museovirasto Maanomistaja Mahdollinen OM:n vahvistaminen 	Valitus hallinto-oikeudelle siten kuin HLL:ssa säädetään	Suurjännite Keskijännite Pienjännite
Luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointi	ELY-keskus / YM	Jos hanke todennäköisesti joko yksistään tai yhdessä todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon ehdotetun tai sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden vuoksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset.	Arviointi on tehtävä riittävän hyvin, jotta sen vaikutukset Natura-alueelle voidaan luotettavasti arvioida. Viranomais ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.	<ul style="list-style-type: none"> Maanomistaja 	ELY-keskuksen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhaku KHO:ssa edellyttää valituslupaa. Natura-arvioinnin puuttumisesta tai puutteellisuudesta on mahdollista valittaa myös muun lain mukaisesta suunnitelmasta/luvasta valittaessa.	Suurjännite (Keskijännite) (Pienjännite)
Ilmailulain (7.11.2014/864) 158 §:n mukainen lentoestelupa	Liikenteen turvallisuusvirasto / LVM	Rakennelmat, joita voidaan erehdyksessä pitää ilmailua palvelevana laitteena tai merkinä, tai jotka aiheuttavat häiriötä tai vaaraa lentoturvallisuudelle, tarvitsevat tietyissä tilanteissa lentoesteluvan riippuen korkeudesta ja sijainnistaan.	Jollei lentoturvallisuus vaarannu, Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa luvan. Lupa on myönnettävä, jos suunnitellun esteen aiheuttamaa haittaa lentoliikenteen sujuvuudelle voidaan käytettävissä olevilla lentomenetelmän suunnittelukriteereillä vähentää siten, ettei se aiheuta lent-	<ul style="list-style-type: none"> Luvan hakijan tulee pyytää asianomaisen ilmailuliikennepalvelujen tarjoajan lentoestelausunto. (merialueella myös Rajavartiolaitos) 	Valitus hallinto-oikeudelle siten kuin HLL:ssa säädetään Valituslupa	Suurjännite (Keskijännite) (Pienjännite)

¹¹⁵ Muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole, ja poikkeus ei haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, ja poikkeamisen perusteena on jokin seuraavista syistä a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeleminen ja luontotyyppien säilyttäminen; b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäiseminen, joka koskee viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta; c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskeva tai muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle; d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus, uudelleensijoittamis- ja uudelleensijotustarkoitukset ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavat lisääntymistoimenpiteet, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen; e) tarkoin valvotuissa oloissa tapahtuva valikoitu ja rajoitettu kyseisten lajien yksilöiden ottaminen ja hallussapito kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.

topaikan pitäjälle kohtuutonta haittaa tai vaikeuta lentoliikenteen sujuvuutta.

Ratalain (2.2.2007/110) 36 §:n mukainen ris-teämälupa

Liikenteen turvallisuusvirasto / LVM

Kun johto sijoitetaan rautatiealueelle (joko ylittäen/alittaen tai rautatiealueella kulmien).

Lupa voidaan myöntää, jos toimenpiteestä ei aiheudu vaaraa liikenteelle eikä merkittävää haittaa radanpidolle, eikä työtä tai laitteiden sijoittamista voida muutoin järjestää tyydyttävästi ja kohtuullisin kustannuksin.

-

Valitus hallinto-oikeudelle siten kuin HLL:ssa säädetään

Valituslupa

Suurjännite

Keskijännite

Pienjännite

LIITE 2 / VERKKOYHTIÖIDEN HAASTATTELU- KYSYMYKSET

HAASTATTELURUNKO

1. Onko yhtiöllä meneillään tai ollut viimeisen viiden vuoden aikana lupa- tai lausuntomenettelyitä vaativia investointeja? Kuinka paljon (noin) ja millaisia (ilmajohto/maakaapeli/vesistöjen alitukset/sähköasemat, jännitetaso, pituus, jne.)?
 - a. Mikä osa näistä on jakeluverkon toimitusvarmuuden parantamiseen tähtäviä?
 - b. Mitä jakelu- ja alueverkkoa koskevia investointeja on suunnitelmassa lähivuosina (5 v)? parannus-/uudisinvestoinnit? (Jakeluverkolla tarkoitetaan 0,4-70 kV verkkoja ja alueverkolla 110 kV verkkoja)
 - c. Onko investointihankkeen suunnittelu ja toteutus venynyt luvituksesta johtuvista syistä? Kuinka paljon aikataulu on venynyt tyypillisesti (vaihteluväli)? Millaisia syitä? Onko näistä aiheutunut lisäkustannuksia?
 - d. Onko havaittu eroja uuden johdon ja vanhan korvaamisen luvituksen sujuvuudessa? Millaisia?
 - e. Onko lupa- ja lausuntomenettelyissä havaittu päällekkäisyyksiä?
 - f. Jos yrityksen toimii monen viranomaisen alueella, onko eri vastaavien viranomaisten noudattamassa ohjeistuksessa ja toiminnassa havaittu alueellisia eroja tai ristiriitaisuuksia?
 - i. kunnittain?
 - ii. alueellisesti?
 - iii. vastuualueittain?
 - g. Onko havaittu puutteita lupahakemuksia käsittelevien lupaviranomaisten resursseissa? Kenen? Onko vuodenajalla ollut merkitystä?
2. Onko viranomaisilta saatu ohjeistus selkeää ja ajantasaista? Onko viranomaisten roolit ja työnjako selkeitä?
3. Esimerkkihankkeita, joissa yrityksen näkökulmasta luvituksen sujuvuudessa on ollut ongelmia? (Vapaa kuvaus hankkeesta ja ongelmista). Mitkä tahot ovat aiheuttaneet hidastusta?
 - a. viranomaiset
 - b. maanomistajat
 - c. järjestöt
 - d. yksityiset henkilöt
4. Onko yrityksellänne mielessä konkreettisia ehdotuksia luvituksen sujuvoittamiseksi?

Yrityksen taustatiedot

1. Asiakasmäärä (myös yksityiset vs. yritykset)
2. Toiminta-alueet
3. Kaapelointiaste
4. Jakeluverkon kuvaus (jännitetasot, verkkojen pituudet, sähköasemat)
 - a. Taajama-/haja-asutusalueiden osuudet
5. Miten lupien ja tarvittavien lausuntojen hakeminen on yrityksessänne organisoitu? (Keskitetty? Sisäisiä haasteita? Kuinka lähellä toteuttavia tahoja? Kuinka luvituksesta seuranneet vaatimukset ja huomioitavat seikat kommunikoidaan urakoitsijoille?)



Krogerus

ELTEL

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-550-1 (pdf)

