

22/2018

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Sähkön jakeluverkon luvitusmenettelyissä useita sujuvoittamisen mahdollisuuksia

Karoliina Joensuu osastopäällikkö, ÅF
Ilona Välimaa ympäristöasiantuntija, ÅF

Sähkön jakeluverkon rakentamiseen liittyviä menettelyjä on mahdollista sujuvoittaa ja kehittää kokonaisuus huomioon.

Vuonna 2013 voimaan tullut sähkömarkkinalaki edellyttää sähkönjakeluverkkojen toimitusvarmuuden parantamista. Säästä riippumattoman toimitusvarmuuden saavuttaminen edellyttää investointeja nykyiseen sähköverkkoon. Investointihankkeet vaativat toteutuakseen tyypillisesti useita lupa- ja lausunto menettelyjä. Sähkön jakeluverkon luvitusmenettelyjen sujuvoittaminen -selvityksen tavoitteena oli kartoittaa menettelyissä ilmenevät haasteet ja löytää kustannustehokkaita keinoja lakisääteisen sähkön toimitusvarmuuden parantamiselle.

Selvityksessä kuvattiin nykytilanteessa voimassa olevat lupa- ja niihin verrattavat lausunto menettelyt sekä tunnistettiin käytännön ongelmia ja haasteita eri osapuolten näkökulmista. Näiden pohjalta selvitettiin mahdollisuuksia luvituksen sujuvoittamiseen ja luotiin konkreettisia ehdotuksia nykyisten lupamenettelyjen ja investoinnin toteuttamista edeltävän prosessin sujuvoittamiseksi.

Selvityksessä havaittiin kolme keskeistä osa-aluetta, joita kehittämällä sähkön jakeluverkon rakentamista koskevia menettelyjä voidaan sujuvoittaa: maanomistajat ja heidän kanssaan tehtäviin sopimuksiin liittyvä vuorovaikutus, lupamenettelyiden sähköinen asiointi sekä kunnallisten lupamenettelyjen parempi yhdenmukaisuus. Näiden kolmen kehityskohteen ohella selvityksessä on esitetty myös muita osa-alueita koskevia yksittäisiä konkreettisia toimia. Lisäksi selvityksessä tuodaan esiin tarve kehittää ja tarkastella sähkön jakeluverkkojen luvitusta kokonaisuutena. Selvityksessä ehdotetaan tältä osin vuoropuhelun lisäämistä ja edistämistä viranomaistahoista koostuvan yhteistyöryhmän muodossa.

LUVITUKSEN HAASTEET VIIVÄSTYTTÄVÄT SÄHKÖN TOIMITUSVARMUUTEEN TÄHTÄÄVIÄ INVESTOINTEJA

Vuonna 2013 voimaan tullut sähkömarkkinalaki asettaa vaatimuksia sähkön jakeluverkkojen toimitusvarmuudelle. Toimitusvarmuuden merkitys korostuu tulevaisuudessa entisestään, kun hajautetun sähköntuotannon määrä lisääntyy mm. tuuli- ja aurinkovoiman osuuksien kasvaessa. Toimitusvarmuuden parantamiseen tähtääviä hankkeita ovat esimerkiksi ilmajohtojen maakaapelointi tai johtojen siirtäminen metsäisiltä alueilta tienvarsille.

Jakeluverkkohankkeet vaativat toteutuakseen useita tapauskohtaisesti vaihtelevia 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. Toimiva ja kustannustehokas sähkönjakeluinfrastruktuuri varmistaa myös, että lisääntyvä hajautettu sähköntuotanto saadaan integroitua sähköjärjestelmään ja että eurooppalaiset sähkön sisämarkkinat toimivat.

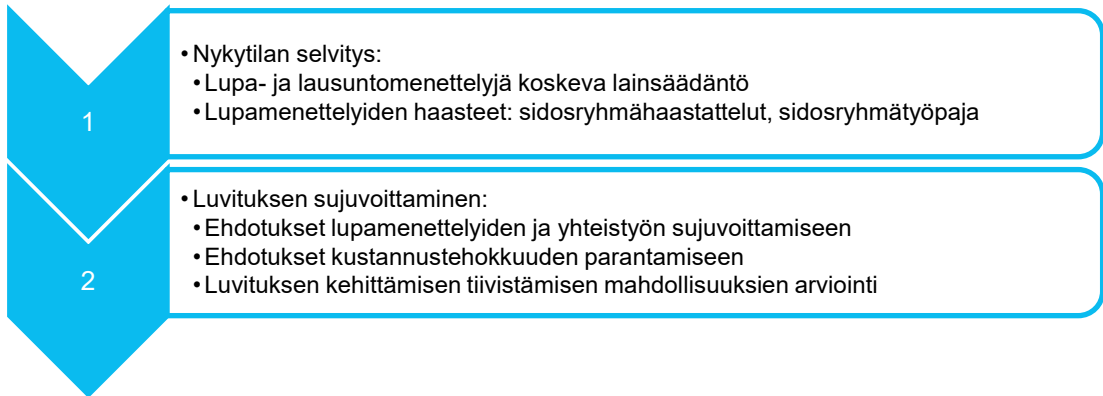
Tavoitteena löytää kustannustehokkaita keinoja toimitusvarmuuden parantamiseksi

Selvityksen tavoitteena oli tunnistaa sähkönjakeluverkon toimitusvarmuuden parantamista koskevien investointien lupa- ja näihin verrattavissa olevien lausuntomenettelyiden haasteet erijännitteisissä verkoissa ja eri ympäristöissä sekä edelleen tarkastella näiden menettelyjen ja tunnistettujen haasteiden vaikutusta toimitusvarmuusinvestointien toteutumisen aikatauluun ja kustannuksiin. Työssä etsittiin keinoja sujuvoittaa sähkön jakeluverkkojen rakentamiseen liittyviä lupamenettelyjä ja luvituksen kokonaisuutta huomioiden eri menettelyjen taustalla olevat tarpeet sekä tarkoitus.

Lupamenettelyihin liittyvä lainsäädäntö jakautuu usean eri ministeriön toimialalle. Yksi selvityksen keskeisistä tavoitteista oli huomioida kokonaisuutena kaikki asiaa koskevan lainsäädännön eri toimialat ja viranomaiset. Työn yhteydessä selvitettiin niin luvanhakijoiden, lupia myöntävien tahojen kuin muiden sidosryhmien näkökulmia vallitseviin haasteisiin ja mahdollisiin sujuvoittamiskeinoihin.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tämä Policy Brief perustuu selvityshankkeeseen ”Sähkön jakeluverkon luvituksen sujuvoittaminen”. Selvitys jakautui kahteen kokonaisuuteen: **1) nykytilan selvitys ja 2) ehdotusten luonti luvitusmenettelyiden sujuvoittamiseksi**.



Nykytilan selvityksessä koostettiin työn pohjaksi yhteenveto lainsäädännöstä, johon jakeluverkon rakentamisen lupamenettelyt pohjautuvat. Nykytilanteen haasteiden ja ongelmien selvittämiseksi työhön sisällytettiin sidosryhmähaastatteluita sekä näitä täydentävä sidosryhmätyöpaja. Haastatteluissa tavoitettiin 28 sidosryhmien edustajaa, joista suuri osa oli jakeluverkkoyhtiöitä. Haastatteluiden avulla pyrittiin saamaan mahdollisimman kattava kuva luvitusmenettelyissä käytännössä koetuista haasteista ja ongelmista. Haastatteluiden tuloksia täydennettiin sidosryhmätyöpajassa, johon otti osaa 25 henkeä edustaen 15 eri sidosryhmää.

Selvityksen toisessa kokonaisuudessa luotiin ja arvioitiin **ehdotuksia luvitusmenettelyjen sujuvoittamiseksi** aikataulun ja kustannusten kannalta. Työssä otettiin huomioon varsinaisten luvitusmenettelyjen lisäksi prosessiin vaikuttavia muita tekijöitä kuten sidosryhmäviestintä, ohjeistus ja viranomaisyhteistyö. Työn olennaisena osana myös analysoitiin mahdollisuutta keskittää vastuuta koskien jakeluverkkojen luvituksen kehittämistä kokonaisuutena.

Tulokset ja johtopäätökset

Sidosryhmähaastatteluissa selvisi, että verkkoyhtiöiden näkökulmasta nykyiset jakeluverkkoinvestointeja koskevat viranomais- ja muut menettelyt ovat raskaita ja pitkäkestoisia. Tarvittavia lupia, sopimuksia ja lausuntoja on monia ja luvanhakijat joutuvat asioimaan useiden eri viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Jakeluverkkoinvestointien luvituksen kokonaisprosessin kuvausta tai kokonaisuutta käsittelevää ohjeistusta ei ole myöskään saatavilla, mikä tekee kokonaisuuden hahmottamisesta kaikkien sidosryhmien näkökulmasta haasteellista. Lupa- ja lausuntomenettelyiden venyminen on haastatteluiden perusteella aiheuttanut myös lisäkustannuksia, mm. lisääntyneen työmäärän vuoksi.

Selvityksessä tunnistettiin kolme keskeistä osa-aluetta sähkön jakeluverkkojen rakentamiseen liittyviä haasteita ja rakentamisen sujuvoittamista koskien: maanomistajat ja heidän kanssaan tehtäviin sopimukseen liittyvä vuorovaikutus, lupamenettelyiden sähköinen asiointi sekä tarve kunnallisten lupamenettelyiden yhdenmukaistamiseen. Lisäksi selvityksessä on annettu useita muita yksittäisiä luvituksen osa-alueita koskevia sujuvoittamishdotuksia.

Selvityksen keskeinen lopputulos on se, että jakeluverkon luvituskokonaisuutta tulee kehittää ja tarkastella aiempaa paremmin kokonaisuutena. Tällä hetkellä jakeluverkkojen luvituksen

kokonaisuutta koskevaa ohjeistusta ja kokonaisprosessin kuvausta ei ole olemassa, tieto ei välttämättä kulje viranomaisten välillä ja eri menettelyjen välinen koordinaatio jää verkkoyhtiöiden vastuulle.

Jakeluverkon rakentamiseen liittyviä menettelyjä tulee kehittää ja tarkastella kokonaisuutena.

Suosituks

Selvityksen keskeiset suositukset sähkön jakeluverkon luvituksen sujuvoittamiseksi ja uuden sähkömarkkinalain toimitusvarmuusvaatimuksen saavuttamiseksi on esitelty seuraavassa.

1: Maanomistajavuorovaikutuksen kehitys

Maanomistajien kanssa käytävää vuorovaikutusta tulee parantaa erityisesti viestinnän kehittämisen kautta. Jakeluverkkoyhtiöiden viestinnän tueksi tulee kehittää yleisiä yhteisiä työkaluja ja toimintatapoja. Maanomistajavuorovaikutuksen onnistumisen parantamiseksi tulee panna myös urakoitsijoidensa viestinnän kehittämiseen esimerkiksi koulutuksella ja viestintää koskevilla ohjeistuksilla. Myös verkkoyhtiöiden ja maanomistajien edunvalvontatahojen laatiman johtoalueneuvotteluiden sopimusmallin tai muun vastaavan sopimusmallin laajempaa käyttöä tulee edistää ja mallin tunnettavuutta parantaa jakeluverkkoyhtiöiden keskuudessa.

2: Sähköisen asioinnin kehitys

Kehittyvä sähköinen asiointi luo jatkuvasti lisääntyviä mahdollisuuksia lupamenettelyjen nopeuttamiseksi ja sujuvoittamiseksi. Osittain näitä mahdollisuuksia hyödynnetään jo nykyisellään ja hankkeita lupamenettelyjen sähköisen asioinnin edelleen kehittämiseksi on käynnissä. Nämä hankkeet palvelevat osaltaan myös sähkön jakeluverkon rakentamiseen liittyviä viranomaismenettelyjä. Eri viranomaistoimialojen digitalisaatiohankkeiden tulee keskustella keskenään mahdollisimman sujuvan sähköisen asioinnin jatkokehittämisen mahdollistamiseksi siten, että lopulta eri lakien mukaisia lupamenettelyjä pystytään hoitamaan yhden järjestelmän kautta. Tämä varmistaa myös tiedonkulun eri viranomaisten välillä. Sähköiseen asiointiin liittyy myös maakaapeleiden lopullisen ja tarkan sijainnin kirjaaminen paikkatietomuodossa, mitä tulee kehittää niin viranomaisten kuin maanomistajien toimien helpottamiseksi.

3: Kunnallisten lupamenettelyiden yhdenmukaistaminen

Sähkön jakeluverkon rakentamiseen liittyvissä kunnallisissa lupamenettelyissä sekä maankäytösopimuksissa on todettu runsaasti vaihtelua eri kuntien välillä. Vaihtelu koskee mm. vaadittavia lupia, lupien käsittelyaikoja ja sopimusten ehtoja. Yksi mahdollisuus kuntien menettelyiden yhdenmukaistamiseksi tältä osin on laatia kunnille selkeä ohjeistus ja suositukset toimintamalleiksi. Kuntien itsehallinto ja oma rakennusjärjestys rajoittavat mahdollisuuksia määräysten antamiseksi. Kunnille laadittava ohjeistus voi kuitenkin ottaa kantaa myös tässä tarkoitettujen eri lupien odotettavissa oleviin käsittelyaikoihin, mikä tuo ennakoitavuutta lupamenettelyihin.

4: Yhteistyöryhmän perustaminen luvituskokonaisuuden kehittämiseen liittyvän vuorovaikutuksen edistämiseksi

Selvityksessä ehdotetaan kokonaisuuden kehittämiseen liittyvän vuoropuhelun edistämiseksi eri viranomaistahoista koostuvaa yhteistyöryhmää (tai tässä tarkoitetun vuoropuhelun toteuttamista osana mahdollisia nykyisiä yhteistyöryhmiä). Mukana vuoropuhelussa tulisi olla ainakin eri viranomaismenettelyistä vastaavat ministeriöt (liikenne- ja viestintäministeriö, ympäristöministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö). Yhteistyöryhmä toimisi vuoropuhelun kanavana eri tahojen välillä ja sen puitteissa voitaisiin jatkaa tämän hankkeen myötä käynnistynyttä jakeluverkkojen rakentamiseen liittyvien menettelyjen merkittävimpien haasteiden tarkastelua ja saada näistä tietoa lainsäädännön valmisteluun ja muihin kehittämishankkeisiin.

5: Muut keinot

Lisäksi selvityksessä on esitetty muita yksittäisiä osa-alueita tai lupia koskevia sujuvoittamisehdotuksia, joista voi tarkemmin lukea selvityksen [loppuraportista](#).

Lisälukemista

Hankkeen loppuraportti: https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/sahkon-jakelu-verkon-luvitusmenettelyjen-sujuvoittaminen

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.

Sito. 2016. Johto- ja kaapelilupien hakuprosessin kehittäminen. Esiselvitys. TTE22131.

Lisätietoja:

Osastopäällikkö Karoliina Joensuu työskentelee ympäristökonsultoinnista ja johdon konsultoinnista vastaavana osastopäällikkönä suunnittelu- ja konsultointiyritys ÅF:ssä. Hän on toiminut asiantuntijana useiden erityyppisten energia-alan hankkeiden luvituksessa.

Ympäristöasiantuntija Ilona Välimaa työskentelee suunnittelu- ja konsultointiyritys ÅF:ssä ympäristöasiantuntijana erilaisissa energia-alan hankkeissa.

<http://www.afconsult.com/fi/contact/finland/>

Sähkön jakeluverkon luvitusmenettelyjen sujuvoittaminen -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Hallitusneuvos Arto Rajala
Työ- ja elinkeinoministeriö, arto.rajala@tem.fi



Krogerus

ELTEL

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOI-
MINTA
www.tietokayttoon.fi