

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS
Radanrakentajantie 5, 00520 HELSINKI
Puhelin 029 56 42000
Faksi 029 56 42079
Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

LÄHETE

10761/19

18.6.2019

03444/19/4108

Tuusulan rakennusvalvontajaosto
PL 60
04301 TUUSULA

Valitus Caruna Oy

LAUSUNTOPYYNTÖ Helsingin hallinto-oikeus pyytää oheisen valituksen johdosta

- 1) antamaan lausunnon
- 2) liittämään asiakirjoihin kaikki valituksenalaisen päätöksen perusteena olevat asiakirjat. Katusuunnitelmaa koskevassa asiassa lausuntoon tulee liittää katusuunnitelmaa koskevat piirustukset, katusuunnitelmaselostus ja alueen asemakaava määräyksineen.
- 3) ilmoittamaan yhdyshenkilön ja yhteystiedot

**Alkuperäiset valitusasiakirjat on palautettava
hallinto-oikeudelle.**

**Asiakirjat tulee toimittaa paperiversioina, koska
hallintotuomioistuimissa ei toistaiseksi ole sähköisille
MRL-asiakirjoille järjestelmää ja arkistointia käytössä.**

Asiakirjat on palautettava hallinto-oikeudelle viimeistään
29.07.2019.



Tuija Sainio
lainkäyttösihteeri
Puh. 029 56 42152

LIITTEET

Alkuperäiset asiakirjat



03444/10/4108
Robert Utter <Robert.Utter@roschier.com> aika 07.06.2019 13:19:14

HELSINGIN
HALLINTO-OIKEUS

07.06.2019

HELSINGFORS
FÖRVALTNINGSDOMSTOL

Vastaanottaja: "helsinki.hao@oikeus.fi" <helsinki.hao@oikeus.fi>,
Kopio: Mika Alanko <Mika.Alanko@roschier.com>, Martti Ylinen <Martti.Ylinen@roschier.com>,
Aihe: Valitus Tuusulan kunnan rakennusvalvontajaoston päätöksestä [ROSCH-WDOCS.FID387882]

Arvoisa vastaanottaja,

Ohessa päämiehemme, Caruna Oy:n, valitus Tuusulan kunnan rakennusvalvontajaoston 7.5.2019 tekemästä päätöksestä. Valituksen liitteet ovat oheisessa erillisessä tiedostossa.

Pyydämme ystävällisesti ilmoittamaan, jos jokin liitetiedosto ei aukea normaalisti.

Ystävällisin terveisin,

Robert

Dr. Robert Utter

Counsel

+358 20 506 6620 | direct

+358 40 774 8001 | mobile

robert.utter@roschier.com

Roschier

Kasarmikatu 21 A

FI-00130 Helsinki

+358 20 506 6000 | office

+358 20 506 6100 | fax

www.roschier.com

Roschier's [Privacy Notice](#) and the [General terms and conditions](#) applicable to our services are available on our website.

This e-mail is confidential. It may contain information which is privileged or otherwise protected against unauthorized disclosure or communication. If you are not the intended recipient, please telephone or e-mail the sender and delete this message and any attachments from your system without producing, distributing or retaining copies thereof or disclosing its contents to any other person. Thank you. | Roschier, Attorneys Ltd.

Business ID: 9209362-9

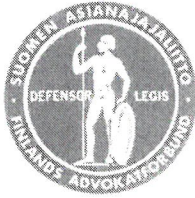


Valitus Helsingin HAO_Caruna (Tuusula) 6_2019(9132873_11).PDF



Liitteet - Valitus Helsingin HAO_Caruna (Tuusula) 6_2019(9178342_1).PDF

03444/10/4108



Roschier Asianajotoimisto Oy



Helsingin hallinto-oikeudelle

Asia: Valitus Tuusulan kunnan rakennusvalvontajaoston 7.5.2019 tekemästä päätöksestä (07.05.2019 § 19) hylätä Caruna Oy:n tekemä ratkaisupyyntö koskien katuluvassa annetun putkitusmääräyksen poistamista

Valittaja: Caruna Oy, Espoo

Valittajan asiamies ja prosessiosoite: Asianajaja, OTT Robert Utter
Roschier Asianajotoimisto Oy
Kasarmikatu 21 A, 00130 Helsinki
Puhelin 020 506 6000
Sähköposti robert.utter@roschier.com

7. kesäkuuta 2019

1.	Asian taustaa	1
2.	Vaatimukset	2
3.	Valituksen määräaika ja Carunan valitusoikeus	2
4.	Vaatimusten perusteet.....	3
4.1	Mistä tässä asiassa on kysymys?	3
4.2	Kunnalla ei ole toimivaltaa Putkitusmääräyksen antamiseen.....	4
4.3	Putkitusmääräyksen antaminen ei ole tarpeen.....	6
4.4	Euroopan unionin oikeuden tulkintavaikutuksesta.....	8
4.5	Putkitusmääräyksen vaikutuksesta sähköverkkotoimintaan	10
4.6	Muiden verkonhaltijoiden toiminnan tai Kuntaliiton suosituksen merkitys	11
4.7	Rakennusjärjestysten muuttamisesta	12
4.8	Oikeudenkäyntikuluvaatimuksen perusteet.....	12
5.	Yhteenveto	13

1. Asian taustaa

1. Caruna Oy ("**Caruna**") on 13.7.2017 tehnyt Tuusulan kunnalle ("**Kunta**") kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978) ("**Kunnossapitolaki**") 14 a §:n 1 momentin mukaisen ilmoituksen sähkökaapelitoista osoitteessa Kurjentie 29 ("**Ilmoitus**", ks. **Liite 1**).
2. Kunta on Ilmoituksen johdosta 14.8.2017 päivätyssä katulupaa LP-858-2017-00912 koskevassa päätöksessä määrännyt, että luvan saaja sitoutuu noudattamaan kunnan kaivutyöohjetta. Kunta on päätöksellä LP-858-2017-01023 myöntänyt edellä mainitun luvan voimassaololle pidennystä 22.9.2017 saakka ("**Kaivutyölupa**" **Liite 2**).
3. Kaivutyöluvassa on määrätty, että luvan saaja sitoutuu noudattamaan Kunnan kaivutyöohjetta. Kunnan julkaiseman asiakirjan "Tuusulan kunnan kaivutyöohje katulupa- 1.3.2017 alkaen" ("**Kaivutyöohje**", ks. **Liite 3**) kappaleen 2.5 "Kaivutöiden yleiset ohjeet" mukaan

"[k]aivantoon asennettavat sähkö- ja telekaapelit on aina suojattava vähintään suojaputkella ja merkittävä merkkinauhalla" (jäljempänä "Putkitusmääräys").
4. Caruna on 11.9.2017 toimittanut Kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle eli rakennusvalvontajaostolle ("**Rakennusvalvontajaosto**") ratkaistavaksi Kunnossapitolain 14 a §:n 4 momentin mukaisesti ratkaisupyynnön koskien Kaivutyölupaa ja siihen sisältyvää Putkitusmääräystä ("**Ratkaisupyyntö**").
5. Rakennusvalvontajaosto on päätöksellään 12.12.2017 § 29 hylännyt Carunan Ratkaisupyynnön. Helsingin hallinto-oikeus on 29.6.2018 tekemällään päätöksellä kumonnut Rakennusvalvontajaoston päätöksen kuulemisvirheen perusteella ja palauttanut asian Rakennusvalvontajaostolle uudelleen käsiteltäväksi.
6. Kunnan yhdyskuntatekniikan päällikkö on antanut lausuntonsa Ratkaisupyyntöön liittyen 14.11.2017, 27.12.2018 ja 6.3.2019, joiden johdosta Caruna on antanut omat vastineensa päivämäärillä 17.10.2018, 18.1.2019 ja 29.3.2019. Rakennusvalvontajaosto hylännyt Carunan Ratkaisupyynnön valituksenalaisella päätöksellään 07.05.2019 § 19 ("**Päätös**", ks. **Liite 4**).

2. Vaatimukset

7. Caruna vaatii kunnioittaen, että Helsingin hallinto-oikeus

ensisijaisesti poistaa Päätöksessä olevan Putkitusmääräyksen, koska se ei perustu lakiin ja se ei ole tarkoituksenmukainen, ja muutoin jättää Päätöksen voimaan *määräten* samalla Päätöksen voimassaoloajan jatkuvan siten, että Carunalla on Päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen riittävästi aikaa toteuttaa Ilmoituksen mukainen toimenpide,

tai

toissijaisesti kumoaa Päätöksen, koska se ei perustu lakiin ja se ei ole tarkoituksenmukainen, ja *palauttaa* asian Rakennusvalvontajaostolle uudelleen ratkaistavaksi, jotta Putkitusmääräys voidaan poistaa Kaivutyöluvasta.

8. Lisäksi Caruna vaatii, että Rakennusvalvontajaosto veloitetaan korvaamaan Carunan oikeudenkäyntikulut laillisine viivästyskorkoineen myöhemmin esitettävän kuluvaatimuksen mukaisesti.

3. Valituksen määräaika ja Carunan valitusoikeus

9. Hallintolainkäyttölain (586/1996) 22 §:n mukaan valitusaika lasketaan päätöksen tiedoksisaannista. Päätös on annettu Carunalle sähköisesti tiedoksi 8.5.2019 (ks. **Liite 5**). Caruna huomauttaa, että tiedoksiantoa ei ole toimitettu Carunan Rakennusvalvontajaostolle ilmoittamaan prosessiosoitteeseen, minkä vuoksi Päätöksen tiedoksiannossa on tapahtunut virhe.
10. Mikäli tiedoksiannossa tapahtuneen virheen pidentävää vaikutusta valitusajan alkamiseen ei huomioda, valitusaika Päätöksestä päättyy aikaisintaan 10.6.2019, ottaen huomioon sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 19 §:n 2 momentti.
11. Päätös on hallintolainkäyttölain 6 §:ssä tarkoitettulla tavalla kohdistettu Carunalle ja Päätös vaikuttaa välittömästi Carunan oikeuteen, velvollisuuteen ja etuun. Carunalla on oikeus valittaa Päätöksestä.

4. Vaatimusten perusteet

4.1 Mistä tässä asiassa on kysymys?

12. Kunta on Putkitusmääräyksen antaessaan käyttänyt julkista valtaa, ja julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Caruna katsoo, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on ensisijaisesti kysymys viranomaisen, tässä tapauksessa alkujaan Kunnan, toimivallasta antaa Putkitusmääräys.
13. Rakennusvalvontajaosto on perustellut Päätöstä monilta osin tarkoituksenmukaisuus- ja tarpeellisuussyillä. Caruna on perustellusti vastustanut Kunnan esittämiä perusteluja ja katsonut, että suojaputkituksen tarpeellisuutta koskevilla perusteluilla on ylipäättään merkitystä vain, jos Kunnalla katsotaan ylipäättään olleen toimivalta Putkitusmääräyksen antamiseen.
14. Putkitusmääräyksen antamiseen liittyvää toimivaltaa arvioitaessa on puolestaan huomioitava asiaan soveltuva ja siihen vaikuttava lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Caruna tuokin esiin, että nyt ratkaistavana olevassa asiassa ei ole kysymys yksinomaan maankäyttöön ja rakentamiseen liittyvästä oikeudellisesta kysymyksestä, vaan tapaus on olennaisesti yhteydessä myös sähköturvallisuus- ja sähkömarkkinalainsäädäntöön.
15. Sähkökaapeleiden ominaisuuksista, myös niiden fyysisestä tai ulkoisesta suojauksesta, on määrätty sähköturvallisuuslain (1135/2016) nojalla annetuissa sähköturvallisuusstandardeissa, kuten tähän tapaukseen soveltuvassa, Tukesin vahvistamassa SFS 6000-8-814:2017 -standardissa (ks. **Liite 6**).
16. Sähköverkkotoiminnasta ja sen valvonnasta säädetään puolestaan sähkömarkkinalaissa (588/2013), jonka mukaiset Sähköverkkotoiminnan valvontamenetelmät ohjaavat verkonhaltijoita kustannustehokkaihin verkostoratkaisuihin. Tehokkuus, eli sähköverkkosiakkaan haluaman palvelun toteuttaminen mahdollisimman alhaisin kustannuksin, on sähköverkkotoiminnan lakisääteisen erityisvalvonnan keskeisiä tavoitteita.¹ Tehokkuuden tavoite kohdistetaan lisäksi suoraan verkonhaltijoihin useissa sähkömarkkinalain säännöksissä.

¹ HE 127/2004 vp, s. 7, ja HE 20/2013 vp, s. 67.

17. Energiaviraston antaman, 30.6.2017 päivätyn lausunnon ("**Energiaviraston Lausunto**", ks. **Liite 7**) mukaan tehokkuuden ja muiden sähköverkkotoiminnalle sekä sen valvonnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on, että verkonhaltijoilla on oltava vapaus valita sähköverkon toteuttamisen verkostoratkaisut, mikäli ne vain ovat lainsäädännössä asetettujen kriteerien ja tavoitteiden mukaisia. Sähkömarkkinasääntelyyn perustumattomien, sähköverkon toteuttamistapaan vaikuttavien määräysten antaminen vaikuttaisi siten sähkömarkkinalainsäädännön tavoitteiden toteutumiseen sekä viime kädessä sähkön siirtomaksuihin.² Tarpeettoman sääntelyn välttämisen merkitys tehokkuuden toteutumisen kannalta on tuotu esiin myös sähkömarkkinalain perusteluissa.³
18. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ("**MRL**") sekä Kunnossapitolaissa on sen sijaan kysymys ensisijaisesti maankäytön sääntelystä. MRL 12 luvussa säädetään muun muassa kadunpidon sisällöstä ja kadunpitovelvollisuudesta, ja Kunnossapitolaissa säädetään puolestaan muun muassa katujen kunnossa- ja puhtaanapitoon liittyvistä velvollisuuksista. Caruna toteaa, että kummassakaan näistä säädöksistä ei sen sijaan säädetä tai ole tarkoituskaan säätää maahan asennettavien sähkökaapeleiden fyysisistä ominaisuuksista tai niiden ulkoisesta suojaamisesta.
19. Edellä kuvattu sääntelykokonaisuus huomioon ottaen Caruna toteaa, että Kunnossapitolain tai MRL:n nojalla ei ole *tarpeen* tai lain mukaan edes *mahdollista* määrätä sähkökaapeleiden ominaisuuksista tai niiden suojaamisesta.
20. Putkitusmääräystä sekä Rakennusvalvontajaoston tekemää Päätöstä on siten jäljempänä tarkemmin esitettävin perustein pidettävä lainvastaisina.

4.2 Kunnalla ei ole toimivaltaa Putkitusmääräyksen antamiseen

21. Päätöksen perustelujen kohdassa 7 on väitetty, että Kunta olisi ollut toimivaltainen asettamaan Putkitusmääräyksen, ja että Kunnan toimivalta olisi tältä osin perustunut Kunnossapitolain 14 a §:ään sekä MRL:n 84 §:ään.
22. Väittäminen on virheellinen.

² Energiaviraston Lausunto, s. 2.

³ HE 20/2013 vp, s. 67.

23. Caruna huomauttaa, että Putkitusmääräyksen antamisessa on kysymys julkisen vallan käyttämisestä, jonka on Suomen perustuslain (731/1999) ("**Perustuslaki**") 2 §:n 3 momentin mukaan perustuttava lakiin.
24. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa ilmaistu lakiperustaisuuden vaatimus merkitsee sitä, että kaikella julkisen vallan käyttämistä koskevalla toimivallalla on oltava nimenomainen tuki oikeusjärjestyksessä.⁴ Lailla säätämiseen kohdistuu lisäksi yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.⁵
25. Viranomaisten antamien määräysten on siten perustuttava nimenomaisiin, täsmällisiin ja tarkkoihin lain säännöksiin.
26. Kunnossapitolain 14 a §:ssä tai MRL 84 §:ssä ei ole säädetty nimenomaisesti siitä, että viranomaisella olisi toimivalta antaa määräyksiä koskien sähkökaapelin asentamista suojaputkeen. Tältä osin Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentti ja MRL 84 § eroavat selvästi esimerkiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) ("**Maantielaki**") 42 ja 42 a §:stä (980/2018).
27. Maantielain 42 §:n 6 momentissa samoin kuin kyseisen lain 42 a §:n 4 momentissa on nimenomaisesti säädetty, että liikenne- ja viestintävirasto voi antaa määräyksiä tiealueelle sijoitettavien sähkö- ja telekaapeleiden ulkoisista suojarakenteista, niiden sijoittamisesta sekä työn aikaisista järjestelyistä.
28. Mikäli Kunnossapitolain tai MRL 84 §:n tarkoituksena olisi ollut antaa kunnille toimivalta antaa Putkitusmääräyksen kaltaisia määräyksiä, olisi siitä tullut säätää vastaavalla selkeydellä kuin Maantielain 42 ja 42 a §:ssä.
29. MRL 84 §:ssä onkin ensisijaisesti kysymys kunnalle osoitetusta tehtävänannosta, eikä se edellä todetun mukaisesti sisällä Putkitusmääräyksen antamista koskevaa nimenomaista toimivaltasäännöstä. Kadunpitoon liittyvistä velvollisuuksista ja eräistä toimivaltakysymyksistä säädetäänkin tarkemmin Kunnossapitolaissa.
30. Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentin nojalla kunta voi yleisellä alueella tehtävää työtä koskevan ilmoituksen johdosta antaa työn suorittamisesta määräyksiä, jotka ovat tarpeen

⁴ HE 1/1998 vp, s. 74.

⁵ PeVL 10/2016 vp, s. 3.

työstä mahdollisesti liikenteen sujuvuudelle, turvallisuudelle ja esteettömyydelle, kadulla ja yleisellä alueella sijaitseville johdoille ja laitteille sekä kadun ja yleisen alueen rakenteille aiheutuvan haitan ja vahingon vähentämiseksi.

31. Caruna korostaa, että Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentti sisältää toimivallan töitä ja niiden suorittamista koskevien määräysten antamiseen, mutta ei mahdollista työn kohteena olevan infrastruktuurin ominaisuuksista tai suojaamisesta määräämistä. Tämä on ilmeistä sekä Kunnossapitolain 14 a §:n sanamuodon että sen yksityiskohtaisten perustelujen nojalla.⁶
32. Edellytys työn suorittamiseen liittymisestä merkitsee myös sitä, että Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentin nojalla annettavat määräykset ovat luonteeltaan väliaikaisia. Putkitusmääräys on sen sijaan vaikutuksiltaan lähtökohtaisesti pysyvä, minkä vuoksi on selvää, ettei Putkitusmääräyksessä Kunnossapitolain 14 a §:ssä tarkoitetulla tavalla kohdistu työn suorittamiseen.
33. Koska Putkitusmääräyksessä ei ole kysymys Kaivutyöluvan kohteena olevasta työstä tai sen suorittamisesta vaan sen kohteena olevan infrastruktuurin ominaisuuksista, ei kyseisen määräyksen antamista voida perustaa Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momenttiin. Rakennusvalvontajaostolla tai Kunnalla ei siten ole Kunnossapitolain nojalla toimivaltaa Putkitusmääräyksen antamiseen.⁷
34. Koska nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa Putkitusmääräyksen antamiselle ei voida osoittaa edellä kappaleissa 23–25 mainitun kaltaista normiperustaa, on kyseinen määräys poistettava lakiin perustumattomana.

4.3 Putkitusmääräyksen antaminen ei ole tarpeen

35. Päätöksen perusteluista enemmistö liittyy Putkitusmääräyksen väitettyyn tarpeellisuuteen. Päätöksen perusteluissa Putkitusmääräyksen on väitetty olevan tarpeen 1) MRL 84 §:n mukaisen yhteensovittamistehtävän toteuttamiseksi, 2)

⁶ Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentin perustelujen mukaan kyseisen säännöksen tarkoituksena on "antaa kunnalle mahdollisuus ohjata, valvoa, ajoittaa ja sovittaa yhteen töitä ja niiden suorittamista niin, että töistä liikenteelle tai muulle käytölle aiheutuvia haittoja voidaan estää ja vähentää" [korostus lisätty] (HE 281/2004 vp, s. 10). Perustelut ilmentävät siis selvästi sitä, että Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentin mukaisia määräyksiä voidaan antaa ainoastaan työsuorituksen tekemiseen, ei sen kohteena olevaan infrastruktuuriin liittyen.

⁷ Ks. Kovari, Paula – Utter, Robert: sähköverkkoyhtiön oikeudesta sijoittaa johtoja ja laitteita maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n nojalla, erityisesti kunnan omistamalle tai hallitsemalle alueelle (Defensor Legis 6/2014), s. 907–908.

sähkökaapeleiden esiin kaivamiseen liittyvistä työturvallisuussyistä sekä 3) yleisen alueen rakenteille, johdoille, putkille ja laitteille aiheutuvan vahingon välttämiseksi. Lisäksi Rakennusvalvontajaosto on Päätöksessään katsonut, että Putkitusmääräystä on voitu pitää myös Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla tarpeellisenä työstä mahdollisesti liikenteen sujuvuudelle, turvallisuudelle ja esteettömyydelle, kadulla ja yleisellä alueella sijaitseville johdoille ja laitteille sekä kadun ja yleisen alueen rakenteille aiheutuvan haitan ja vahingon vähentämiseksi.

36. Päätöksen perusteluissa esitetyt väittämät ovat virheellisiä.
37. Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momenttiin sisältyvän tarpeellisuusvaatimuksen osalta Caruna toteaa, että Putkitusmääräyksen antaminen ei vähennä kyseisessä lainkohdassa mainituille kohteille työstä aiheutuvaa haittaa tai vahinkoa, eikä Putkitusmääräyksen antaminen ole siten sanotussa säännöksessä edellytetyllä tavalla tarpeen. Tältä osin Caruna viittaa Helsingin hallinto-oikeuden 29.6.2018 antamaan päätökseen 18/0393/5 (diaarinumero 03856/17/4108) ("**Hallinto-oikeuden Ratkaisu**"), jonka perustelujen mukaan Putkitusmääräystä sisällöllisesti vastaavan määräyksen antaminen lisää työvaiheita ja siten lähtökohtaisesti pidentää työn kestoa, eikä se myöskään vähennä työn edellyttämää kaivutyötä tai muutoinkaan mahdollista työn suorittamista vähäisempää haittaa tai vahinkoa aiheuttaen.
38. Hallinto-oikeuden Ratkaisussa on myös todettu, ettei suojaputkitusmääräys poista tai vähennä tarvetta suunnitella eri johtojen ja laitteiden sijaintia siten, että ne ovat korjattavissa tai huollettavissa toisistaan riippumatta. Tämän vuoksi myöskään nyt kysymyksessä olevan Putkitusmääräyksen tarpeellisuutta ei voida perustella MRL 84 §:n mukaisen kadunpidon ja siihen kuuluvan yhteensovittamistehtävän toteuttamisella.
39. Lisäksi Hallinto-oikeuden Ratkaisussa on todettu, että sillä seikalla, että sähkökaapeleiden suojaputkittaminen mahdollistaa kaapelin uusimisen suojaputkea pitkin sujuttamalla, ei ole merkitystä suojaputkitusvaatimuksen lainmukaisuuden arvioinnin kannalta, kun otetaan huomioon Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentin sanamuoto "antaa työn suorittamisesta määräyksiä" [korostus lisätty]. Hallinto-oikeuden Ratkaisun mukaan samasta syystä suojaputkitusvaatimuksen tarpeellisuutta ei voida perustella myöskään sillä, että sähkökaapelin rikkoutumisen riski muiden tahojen myöhemmin suorittavien töiden yhteydessä mahdollisesti jossain määrin pienenee.

40. Rakennusvalvontajaoston Päätöksessä esitetyn, myöhempien kaivutöiden työturvallisuuteen liittyvän perustelun osalta Caruna korostaa myös, että maahan sijoitettavien sähkökaapeleiden ulkoisesta suojaamisesta on määrätty riittävällä tavalla jo sähköturvallisuuslainsäädännössä sekä sähköturvallisuusstandardeissa. Päätöksen perusteluissa ei ole tuotu esiin sellaisia seikkoja, joiden Perusteella Päätöksen kohteena olevan sähkökaapelin suojaamisesta olisi tarpeen – tai edellä kohdassa 4.2 esitetyn perustein toimivaltaakaan – antaa tiukempia määräyksiä kuin mitä sähköturvallisuusstandardeissa on edellytetty.
41. Tältä osin Caruna huomauttaa, että sähköturvallisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaisesti sähköturvallisuusstandardeja noudattavan sähkölaitteiston katsotaan täyttävän kyseisen lain vaatimukset. Koska sähköturvallisuusstandardien mukainen sähkökaapelien suojaaminen täyttää sähköturvallisuuslaissa tarkoitetulla tavalla lain tasolla edellytetyn sähköturvallisuuden tason, todistustaakka tätä korkeammasta suojaustason tarpeesta on Kunnalla sekä Rakennusvalvontajaostolla.
42. Työ- ja sähköturvallisuuden osalta Caruna tuo myös esiin, että Rakennusvalvontajaoston Päätöksessä on arvioitu suojaputkittamisen vähentävän jännitteisten kaapeleiden esiin kaivamiseen liittyvää vaaraa. Caruna huomauttaa, että sähkökaapelit tulisi aina tehdä jännitteettömäksi ennen niiden läheisyydessä tehtäviä kaivutöitä riippumatta siitä, onko kaapelit asennettu suojaputkeen vai ei. Carunalla ja sen lukuun toimivilla aliurakoitsijoilla on paitsi velvollisuus myös intressi kytkeä kaapeli jännitteettömäksi kaivutöiden ajaksi, jotta 1) työntekijöiden sähkö- ja työturvallisuus ei vaarantuisi, 2) sähköverkko ei vaurioituisi ja 3) sähköverkon asiakkaille ei aiheutuisi sähköverkon vaurioista johtuvia suunnittelelmattomia sähkökatkoja, vaan sähkökatkot toteutetaan suunnitellusti ja niistä tiedotetaan etukäteen.
43. Caruna toteaa, että edellä esitetyn perusteella Rakennusvalvontajaoston Päätöksen perustelut Putkitusmääräyksen antamisen tarpeellisuudesta ovat virheellisiä, eikä niitä tule ottaa huomioon nyt käsillä olevaa asiaa ratkaistaessa.

4.4 Euroopan unionin oikeuden tulkintavaikutuksesta

44. Kansallisen sääntelyn lisäksi asiassa on osaltaan kysymys Putkitusmääräyksen suhteesta Euroopan unionin lainsäädäntöön, joka määrittelee täsmällisesti ne vaatimukset, jotka

täyttämällä tuotteet ja palvelut tulee hyväksyä Euroopan unionin alueella EU-oikeudellisten tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden periaatteiden mukaisesti.

45. Kuten edellä on tuotu esiin, maahan asennettavien sähkökaapeleiden fyysinen tai ulkoinen suojaus on standardisoitu sähköturvallisuuslakiin perustuen. Sähköturvallisuuslailla on puolestaan pantu täytäntöön Euroopan unionin pienjännittdirektiivi (2014/35/EU), jolla sähköturvallisuussäätelyä on yhdenmukaistettu koko Unionin alueella. Lisäksi direktiivin tarkoituksena on sen 4 artiklan mukaan sähkölaitteiden vapaan liikkuvuuden turvaaminen.
46. Sähköturvallisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan sähkölaitteiden ja siten yleisemmin tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaaminen on myös yksi kansallisen lainsäädännön tavoitteista.
47. EU-oikeudellisessa vapaan liikkuvuuden vaatimuksessa on olennaisilta osiltaan kysymys markkinoille pääsyn mahdollistamisesta, eli siitä, ettei tavaroiden ja palveluiden liikkuvuudelle aseteta unionin oikeuden vastaisia rajoituksia,⁸ joita voivat esimerkiksi olla tavaroiden ominaisuuksille asetettavat vaatimukset.
48. Vapaan liikkuvuuden turvaamisen keskeinen väline on unioninlaajuinen standardointi.
49. Edellä viitattu, kotimainen sähköturvallisuusstandardi SFS 6000-8-814:2017 on Tukesin tällä tavoin hyväksymä sähköturvallisuusstandardi, jota sovelletaan kaapelien asentamiseen maahan tai veteen. Tukesin hyväksymää sähköturvallisuusstandardia noudattavat sähkölaitteistot ovat yhtäältä sähköturvallisuusvaatimusten kannalta hyväksyttäviä, ja Tukesin hyväksymät sähköturvallisuusstandardit ovat tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen asettamien vaatimusten mukaisia.
50. Koska sähkökaapeleiden fyysisestä tai ulkoisesta suojauksesta on siten jo erikseen säädetty yhtenäistetyllä tavalla sekä kansallisissa että Euroopan unionin lainsäädännöissä, mahdollisuutta määrätä sähkökaapelien ominaisuuksista, kuten niiden fyysisestä tai ulkoisesta suojaamisesta, muun kansallisen lainsäädännön kuin sähköturvallisuuslain nojalla tulee tulkita ahtaasti.

⁸ Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat (2013), s. 372–430, 582–613.

51. Näistä syistä johtuen Kunnossapitolain 14 a §:ää ja MRL 84 §:ää ei tule tulkita laajentavasti siten, että säännösten katsottaisiin antavan oikeuden antaa unionin oikeudesta johdettavia tai kansallisia sähköturvallisuusstandardeja tiukempia määräyksiä.
52. Kunnossapitolakia ja MRL:a on tulkittava sanamuodon mukaisesti ja ahtaasti, eikä Kunnalla tai Rakennusvalvontajaostolla tule katsoa olevan toimivaltaa sähkökaapeleiden fyysisestä tai ulkoisesta suojauksesta määrittämiseen.

4.5 Putkitusmääräyksen vaikutuksesta sähköverkkotoimintaan

53. Rakennusvalvontajaoston Päätöksen perustelujen kohdassa 1 on väitetty, että Energiaviraston Lausunnossa olisi otettu kannaksi, että sähkökaapelit olisi asennettava suojaputkeen siellä, missä se on tarkoituksenmukaista turvallisuuden vuoksi.
54. Tältä osin Caruna toteaa aluksi, että Rakennusvalvontajaoston tulkinta Energiaviraston Lausunnossa esitetystä on seuraavissa kohdissa esitetyn mukaisesti virheellinen ja harhaanjohtava.
55. Lisäksi Caruna toteaa, että nyt käsiteltävänä olevan Putkitusmääräyksen pysyttämällä olisi sekä suoria että välillisiä vaikutuksia sähköverkkojen toteuttamiseen sekä sähkömarkkinoiden toimintaan yleisemmin.
56. Kuten edellä tämän valituksen kohdissa 16 ja 17 on tuotu esiin, sähköverkkotoimintaa ja sen valvontaa ohjaa sähkömarkkina-alaista johtuva tehokkuuden tavoite, joka merkitsee vaatimusta sähköverkkoasiakkaan haluaman palvelun toteuttamisesta mahdollisimman alhaisin kustannuksin.⁹
57. Tehokkuuden tavoitteen toteuttaminen edellyttää Energiaviraston Lausunnossa todetulla tavalla sitä, että maahan asennettavien sähkökaapeleiden suojaputkien käytön tulee muissa kuin sähköturvallisuuden vaatimissa tilanteissa olla viime kädessä teknistaloudellisesti perusteltua.¹⁰ Sähköturvallisuussäätelyn edellyttämä taso saavutetaan puolestaan edellä kohdassa 41 esitetyn sekä sähköturvallisuuslain 33 §:n 1

⁹ HE 127/2004 vp, s. 7, ja HE 20/2013 vp, s. 67.

¹⁰ Energiaviraston Lausunto, s. 1.

momentissa todetun mukaisesti sähköturvallisuusviranomaisen hyväksymien sähköturvallisuusstandardien noudattamisella.

58. Energiaviraston Lausunnossa todetun mukaisesti verkonhaltijalla tulee olla vapaus valita miten ja millä verkostoratkaisuilla se toteuttaa sähköverkkonsa, kunhan se tehdään lainsäädännössä asetettujen kriteerien ja tavoitteiden puitteissa. Laajamittainen, lainsäädännöstä ja sähköturvallisuussäätelystä johtuviin vaatimuksiin nähden ylimääräinen suojaputkien käyttö sen sijaan nostaisi Energiaviraston Lausunnon mukaan verkonhaltijan investointikustannuksia, mikä puolestaan tekisi verkkotoiminnasta tehottomampaa ja vaikuttaisi nostavasti asiakkaiden sähkönsiirtomaksuihin.¹¹
59. Caruna tuo lisäksi esiin, että myös sähkömarkkinalain perusteluissa on todettu, että tarpeettoman sääntelyn välttäminen on keskeinen keino sähköjärjestelmä taloudellisen tehokkuuden saavuttamisessa ja kilpailukykyisen sähkön hinnan turvaamisessa loppukäyttäjille.¹² Lakiin perustuviin sähköturvallisuusstandardeihin nähden ylimääräisen Putkitusmääräyksen vaikutukset olisivat siten sähkömarkkinalaissa asetettujen tavoitteiden vastaisia.
60. Yhteenvetona Caruna toteaa, että Energiaviraston Lausunnossa esitetyn mukaisesti suojaputkittamisen edellyttäminen muutoin kuin sähköturvallisuusstandardien vaatimissa tilanteissa vaikuttaisi haitallisesti sähköverkkotoiminnan tehokkuuteen ja olisi myös lainvastaista asiaan soveltuva sääntelykokonaisuus huomioon ottaen.

4.6 Muiden verkonhaltijoiden toiminnan tai Kuntaliiton suosituksen merkitys

61. Päätöksen perustelujen kohdassa 5 on väitetty, että sähkökaapeleiden suojaputkitus taajama-alueella olisi useilla alueilla yleinen ja toimivaksi todettu, verkonhaltijoiden omatoimisesti noudattama käytäntö. Lisäksi Päätöksen perustelujen kohdassa 6 on väitetty, että sähkökaapeleiden putkitus olisi Kuntaliiton suosittama käytäntö.
62. Väitteillä ei ole oikeudellista merkitystä nyt ratkaistavana olevan asian kannalta.
63. Caruna toteaa, että muiden verkonhaltijoiden toiminnalla tai sillä, onko näille myönnettyihin lupiin sisällytetty putkitusmääräystä, ei ole merkitystä

¹¹ Energiaviraston Lausunto, s. 1-2.

¹² HE 20/2013 vp, s. 67.

Putkitusmääräyksen lainmukaisuutta arvioitaessa. Koska Putkitusmääräys ei perustu lakiin, on se poistettava Kaivutyöluvasta, vaikka Kunta olisi muissa luvissa sitä toiminnanharjoittajalta edellyttänyt ja vaikka muut verkonhaltijat olisivat sitä omassa toiminnassaan noudattaneet.

64. Myöskään Kuntaliiton suositukselle ei tule antaa merkitystä Päätöksen lainmukaisuuden arvioinnin kannalta. Suomen Kuntaliitto ry on kuntien ja kuntayhtymien etujärjestö, jonka toiminnasta osan muodostaa erilaisten ohjeiden, suositusten ja lausuntojen antaminen. Kyseiset ohjeet tai suositukset eivät kuitenkaan ole sitovia tai edes heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, eikä niille siten tule antaa merkitystä nyt käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisessa.
65. Lisäksi Caruna toteaa, että Kuntaliiton suositus on tässä valituksessa esitetyn perustein virheellinen siltä osin, kuin siinä katsotaan Kunnossapitolain 14 a §:n mahdollistavan sähkökaapeleiden suojaamista koskevien määräysten antamisen.

4.7 Rakennusjärjestysten muuttamisesta

66. Viimeisenä seikkana Päätöksessä on vedottu siihen, että eräissä muissa kunnissa olisi ollut vireillä rakennusjärjestyksen muutoksia putkitusvaatimusten sisällyttämiseksi suoraan osaksi rakennusjärjestyksen määräyksiä (Päätöksen perustelujen kohta 8).
67. Perustelu on yksilöimätön ja merkityksetön, sillä muissa kunnissa mahdollisesti vireillä olevilla rakennusjärjestyksen muutoksilla ei ole oikeudellista relevanssia nyt ratkaistavana olevan asian kannalta. Lisäksi Caruna tuo esiin, että rakennusjärjestykseen sisältyvänakin Putkitusmääräyksen kaltainen vaatimus sähkökaapelien suojaputkittamisesta olisi rakennusjärjestyksen määräysten sisältöä koskevan MRL 14 §:n 3 momentin vastainen, joskaan tällä seikalla ei ole nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta merkitystä.

4.8 Oikeudenkäyntikuluvaatimuksen perusteet

68. Rakennusvalvontajaosto on ollut tietoinen Hallinto-oikeuden Ratkaisusta, eli Helsingin hallinto-oikeuden 29.6.2018 antamasta päätöksestä 18/0393/5 (diaarinumero 03856/17/4108). Tästä huolimatta Rakennusvalvontajaosto on tehnyt olennaisilta osin Hallinto-oikeuden Ratkaisun vastaisen Päätöksen. Erityisesti tämä seikka huomioiden

Caruna katsoo, että oikeudenkäynti on aiheutunut viranomaisen virheestä hallintolainkäyttölain 74 §:n 2 momentin tarkoittamalla tavalla ja olisi hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 momentin mukaisesti kohtuutonta, että Caruna joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkoan.

5. Yhteenveto

69. Edellä esitetyn perusteella Caruna katsoo, ettei Päätöksessä ole esitetty sellaisia perusteita, joiden valossa Putkitusmääräyksen antaminen olisi oikeudellisesti perusteltavissa.
70. Rakennusvalvontajaostolla tai Kunnalla ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa Putkitusmääräyksen antamiseen, eikä Carunaa voida siten velvoittaa sen noudattamiseen. Lisäksi, vaikka säädösperusta Putkitusmääräyksen antamiseen katsottaisiin olevan olemassa, Putkitusmääräyksen antaminen ei nyt käsiteltävän olevassa tapauksessa ole tarpeen tai muutoin perusteltua.
71. Caruna korostaa erityisesti, että nyt käsillä olevaa tapausta ratkaistaessa tulisi huomioida asiaan soveltuvan lainsäädännön kokonaisuus. MRL:n sekä Kunnossapitolain säännökset, jotka sääntelevät ensisijaisesti maankäyttöä, muodostavat vain osan sähköverkkotoimintaan sovellettavasta ja siten sähköverkon toteuttamiseen vaikuttavasta sääntelystä. Keskeisen osan asiaan sovellettavaa sääntelyä muodostavat sähköturvallisuusstandardit, joissa määrätään muun muassa maahan asennettavien sähkökaapeleiden ulkoisesta suojaamisesta. Sähköturvallisuusstandardien lisäksi Putkitusmääräyksellä on yleisempää merkitystä sähkömarkkinoiden sääntelyn ja sähkömarkkina-asetettujen tavoitteiden toteutumisen kannalta.
72. Huomioiden se, mitä sähköturvallisuus- ja sähkömarkkinalainsäädännöstä ja sen vaikutuksesta on aiemmin tässä valituksessa lausuttu, on ilmeistä, että Putkitusmääräyksen antamista ei voida perustaa yksinomaan maankäytön sääntelyyn, eli MRL 84 §:ään tai Kunnossapitolain 14 a §:ään.
73. Lisäksi Caruna toteaa, että vaikka Putkitusmääräyksen antamiselle sinänsä katsottaisiin olevan oikeuspoliittisia tai muita vastaavia perusteita, ei tämä yksin mahdollista MRL 84 §:n ja Kunnossapitolain 14 a §:n laajentavalle tulkinnalle perustuvan

Putkitusmääräyksen antamista. Mikäli Putkitusmääräysten antamisen mahdollistaminen katsotaan tarpeelliseksi, tulee kyseinen mahdollisuus toteuttaa lainsäätäjän toimesta asianmukaisessa lainsäätämismenettelyssä. Vain tällä tavoin voidaan varmistua siitä, että muun muassa edellä kuvattu sähköverkkotoimintaa ja sähköturvallisuutta ohjaava sääntelykokonaisuus voidaan ottaa riittävällä tavalla huomioon.

74. Lopuksi Caruna tuo myös esiin, että mikäli Kunta toivoo alueelleen sijoitettavien sähkökaapeleiden asentamista suojaputkeen siitä huolimatta, ettei verkonhaltijoita voida tähän yksipuoleisesti velvoittaa, on Caruna valmis keskustelemaan tästä toivomuksesta sillä edellytyksellä, että Kunta sitoutuu korvaamaan suojaputken käyttämisestä aiheutuvat ylimääräiset kustannukset.

Caruna Oy

Helsingissä, 7. kesäkuuta 2019

Laati:

Robert Utter

Asianajaja, OTT, Helsinki

Liitteet:

1. Ilmoitus sähkökaapelitöistä osoitteessa Kurjentie 29
2. Katulupaa koskevat päätökset
3. Ote Tuusulan kunnan kaivutyöohjeesta katulupa-alueen 1.3.2017 alkaen
4. Tuusulan kunnan rakennusvalvontajaoston päätös 07.05.2019 § 19
5. Ote Carunalle toimitetusta sähköisestä tiedoksiannosta
6. Ote SFS 6000-8-814:2017 -standardista
7. Energiaviraston lausunto 30.6.2017