



Roschier Asianajotoimisto Oy

**Tuusulan kunnan rakennusvalvontaviranomaiselle
(rakennusvalvontajaosto)**

Asia:

Vastine Tuusulan kunnan yhdyskuntatekniikan päällikön
14.11.2017 katuluvan LP-858-2017-01023 ratkaisupyyntöä
koskevassa asiassa antamasta vastineesta.

Vastineen antaja:

Caruna Oy, Espoo

**Vastineen antajan
asiamies ja
prosessiosoite:**

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

17. lokakuuta 2018

VASTINE	1
1. Asian tausta	1
2. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa esitetyt väitteet.....	2
3. Kunnan ja Rakennusvalvontajaoston puutteellinen toimivalta	4
3.1 Lakiperustaisuuden vaatimus perustuslaissa	4
3.2 Laintasoinen toimivaltasääntely.....	5
3.3 Putkitusmääräyksen suhde muuhun lainsäädäntöön	7
3.4 Kunnossapitolain mukaisen harkintavallan rajat.....	8
4. Standardien luonteesta	10
4.1 Standardit eivät ole minimivaatimuksia	10
4.2 Euroopan unionin oikeuden tulkintavaikutus	11
5. Lausunnoista tehdyt tulkinnat	12
5.1 Energiaviraston Lausunto	12
5.2 Kuntaliiton lausunto	13
6. Putkitusmääräyksen suhde oikeuskäytäntöön	14
7. Lopuksi	15

VASTINE

1. Caruna Oy ("**Caruna**") on 19.9.2018 vastaanottanut Tuusulan kunnan ("**Kunta**") johtavalta rakennustarkastajalta pyynnön antaa vastine Kunnan yhdyskuntatekniikan päällikön 14.11.2017 antaman vastineen ("**Yhdyskuntatekniikan Vastine**") johdosta, joka liittyy katulupaa LP-858-2017-01023 koskevaan ratkaisupyyntöön 11.9.2017 ("**Ratkaisupyyntö**").
2. Caruna viittaa asiassa aiemmin tekemäänsä Ratkaisupyyntöön ja toistaa siinä esittämänsä vaatimukset. Ratkaisupyyntöön esittämänsä lisäksi Caruna lausuu seuraavaa.

1. Asian tausta

3. Caruna on 13.7.2017 tehnyt Kunnalle kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain (669/1978) ("**Kunnossapitolaki**") mukaisen ilmoituksen sähkökaapelitöiden tekemisestä Kunnan katualueella.
4. Kunta on Ilmoituksen johdosta 14.8.2017 päivätyssä päätöksessä ("**Kaivutyölupa**") määrännyt, että luvan saaja sitoutuu noudattamaan Kunnan kaivutyöohjetta. Kunnan julkaiseman asiakirjan "Tuusulan kunnan kaivutyöohje katulupa-alueen 1.3.2017 alkaen" kappaleen 2.5 "Kaivutöiden yleiset ohjeet" mukaan

*"Kaivantoon asennettavat sähkö- ja telekaapelit on aina suojattava vähintään suojaputkella ja merkittävä merkinauhalla." (jäljempänä "**Putkitusmääräys**")*

5. Caruna on 11.9.2017 tekemällään Ratkaisupyyntöllä saattanut Putkitusmääräyksen lainmukaisuuden Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ("**Rakennusvalvontajaosto**") ratkaistavaksi Kunnossapitolaisissa tarkoitetulla tavalla. Rakennusvalvontajaosto on 12.12.2017 tekemällään päätöksellään ("**Rakennusvalvontajaoston päätös**") hylännyt Ratkaisupyyntö.
6. Helsingin hallinto-oikeus on 29.6.2018 tekemällään päätöksellä kumonnut Rakennusvalvontajaoston päätöksen ja palauttanut asian jaostolle uudelleen käsiteltäväksi. Palautuspäätöksen perusteena oli, ettei Carunaa oltu ennen

Ratkaisupyyntöön hylkäämisestä päättämistä kuultu Yhdyskuntatekniikan Vastineen johdosta.

7. Samaan aikaan ratkaisemassaan toisessa asiassa Helsingin hallinto-oikeus on todennut, ettei kunnalla ole ollut toimivaltaa edellyttää putkitusta tapauksessa, jonka olosuhteet ovat tämän tapauksen kanssa identtiset.
8. Rakennusvalvontajaosto toimii Kunnossapitolain mukaisena viranomaisena ja sen tulee toimia asiassa puolueettomasti. Rakennusvalvontajaoston ei tule ajaa Kunnan asiaa tehdessään päätöstä Carunan Ratkaisupyyntöstä. Esimerkiksi kuntaliiton julkaisuissa painotetaan nimenomaisesti rakennusvalvontaviranomaisen (eli tässä tapauksessa Rakennusvalvontajaoston) puolueettomuusveloitetta myös niissä tilanteissa, joissa kunta on itse osallisena asiassa.¹
9. Kunnan johtava rakennustarkastaja on 19.9.2018 pyytänyt Carunaa antamaan vastineen Yhdyskuntatekniikan Vastineeseen ennen Ratkaisupyyntöä käsittelemistä uudelleen Rakennusvalvontajaostossa.

2. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa esitetyt väitteet

10. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa muun ohella väitetään, että Kunnan toimivalta antaa Putkitusmääräys perustuisi Kunnossapitolain 14 a §:ään ja MRL 84 §:ään. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa viitataan hallituksen esityksen (HE 281/2004 vp) sivuihin 10 ja 20 sekä referoidaan niitä.
11. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa väitetään myös, että sähköturvallisuuslainsäädäntöön perustuvat sähköturvallisuusstandardit olisivat minimivaatimuksia, mikä ei kieltäisi parempaa suojaustapaa. Tästä väitteestä Yhdyskuntatekniikan Vastineessa tehdään johtopäätös, että sähköturvallisuusstandardin ja Putkitusmääräyksen välillä ei olisi oikeudellista ristiriitaa, ja näin ollen standardilla ei myöskään olisi oikeudellista merkitystä MRL:n ja Kunnossapitolain mukaisessa oikeusharkintaisessa päätöksenteossa.
12. Lisäksi Yhdyskuntatekniikan Vastineessa esitetään erinäisiä väitteitä Putkitusmääräyksen tarkoituksenmukaisuudesta. Nämä väitteet koskevat muun muassa

¹ Rakennusvalvontaviranomaisen tehtävät. Suomen Kuntaliiton raportti, Helsinki, 2007, s. 10 (<http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p070430112347D.pdf>) [sivulla vierailtu 15.10.2018]

sitä, että kaapelin löytäminen kaivannosta ja erottaminen muista samassa kaivannossa olevista johdoista olisi helpompaa, suojaputkilla voitaisiin saavuttaa varmemmin suojaetäisyydet viereisiin johtoihin, poikkeamia 70 cm:n asennussyvyydestä ei tarvitsisi erikseen huomioida, sijoittamistyö ja sen valvonta olisi turvallisempaa kuin ilman suojaputkea ja suojaputkitus helpottaisi esiin kaivetun sähkökaapelin käsittelyä mm. katuinfran ja kadun varren kiinteistöinfran saneeraustöiden yhteydessä. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa väitetään myös, että Putkitusmääräyksen myötä työskentely olisi kokonaisuutena turvallisempaa ja kaapelin esiin kaivamisesta alueen rakenteille, johdoille, putkille ja laitteille aiheutuvaa vahinkoa ennaltaehkäistäisiin ja vähennettäisiin. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa väitetään myös, että Putkitusmääräys on tarpeen kaapelista liikenteen sujuvuudelle, turvallisuudelle ja esteettömyydelle, kadulla ja yleisellä alueella sijaitseville muille johdoille ja laitteille sekä kadun ja yleisen alueen rakenteille aiheutuvan haitan ja vahingon vähentämiseksi.

13. Tämän perusteella Yhdyskuntatekniikan Vastineen mukaan olisi selvää, että Putkitusmääräyksellä edesautettaisiin verkostojen ja laitteiden tarkoituksenmukaista sijoittamista hyvin rajallisessa katutilassa MRL 84 §:n yhteensovittamistehtävän mukaisesti.
14. Kaikki Yhdyskuntatekniikan Vastineessa esitetyt väitteet ovat joko virheellisiä tai irrelevantteja.
15. Asiassa ei ole kyse siitä, onko jokin tapa asentaa sähkökaapeli mahdollisesti katsottavissa tarkoituksenmukaisemmaksi tai paremmaksi kuin toinen. **Asiassa on sen sijaan kyse yksinomaan siitä, onko Kunnalla tai Rakennusvalvontajaostolla lain edellyttämää toimivaltaa antaa Putkitusmääräystä.** Toimivallan puuttumisen vuoksi kysymys putkittamisen mahdollisesta tarkoituksenmukaisuudesta on perusteeton, eikä sillä ole asian ratkaisun kannalta merkitystä.
16. Seuraavassa Caruna ottaa kantaa kysymykseen Kunnan ja Rakennusjaoston puutteellisesta toimivallasta ja tämän jälkeen perustelee, miksi standardeja ei voida pitää minimivaatimuksina. Caruna oikaisee myös Yhdyskuntatekniikan Vastineessa esitetyt väitteet, jotka liittyvät Energiaviraston lausuntoon. Caruna nostaa esiin myös vastaavassa asiassa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessään esittämiä perusteita sille, miksi Kunnalla ei ole ollut oikeutta asettaa Putkitusmääräystä.

3. Kunnan ja Rakennusvalvontajaoston puutteellinen toimivalta

3.1 Lakiperustaisuuden vaatimus perustuslaissa

17. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kyse on kahdesta oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta ainesosasta. Näistä ensimmäinen merkitsee, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.²
18. Viranomaisilla ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole *nimenomaista* tukea oikeusjärjestyksessä.³
19. Viranomaisilla ei edellä kuvatusta lakiperustaisuuden vaatimuksesta johtuen voi olla yleisvaltuutta tehtäviensä toteuttamiseksi, vaan toimivalta on oikeuskirjallisuudessaakin omaksutun kannan mukaisesti perustettava erikseen, ja sen **jokaiselle olennaiselle elementille on löydettävä normatiivinen tuki vähintään eduskuntalain tasoisesta säännöksestä**.⁴ Vaatimuksen on katsottu olevan siten ehdoton, ettei viranomainen voi edes mahdollisessa kriisitilanteessa käyttää oikeusjärjestykseen kirjaamattomia toimivaltuuksia.⁵
20. Viranomaisen toimivallan lakiperustaisuuden vaatimus on siten ehdoton ja nimenomainen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lisäksi edelleen katsonut, että lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta:

*"Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta."*⁶

² HE 1/1998 vp, s. 74.

³ HE 1/1998 vp, s. 74.

⁴ Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus (2017), s. 136; Koillinen, Mikael: Tarkoitussidonnaisuus (Oikeus 4/2001), s. 498; Saraviita, Ilkka: Perustuslaki (2012), s. 69.

⁵ Saraviita, Ilkka: Perustuslaki (2012), s. 69.

⁶ PeVL 10/2016 vp, s.3.

21. Esimerkkinä tilanteesta, jossa lakiin on nimenomaisesti lisätty toimivaltasäännös, voidaan mainita liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain (503/2005) 42 ja 42 a §:t (572/2018), joissa säädetään sähkö- ja telekaapeleiden ja niihin liittyvien rakenteiden sijoittamisesta tiealueelle. Lainsäätäjän lainkohtiin lisäämällä määräyksenantovaltuudella muutettiin aiemmin vallinnutta tilannetta, jossa Liikennevirasto oli antanut oikeudellisesti sitomattomia ohjeita,⁷ joita kuitenkin pidettiin tosiasiallisesti sitovina niiden hallintokäytäntöön kohdistuvan vaikutuksen vuoksi.⁸ Koska toimivallasta on nykyisin säädetty laissa, Liikennevirasto voi antaa tarkempia määräyksiä lainkohdassa tarkoitettujen sähkö- ja telekaapeleiden ulkoisista suojarakenteista ja sijoittamisesta sekä työn aikaisista järjestelyistä.

3.2 Laintasoinen toimivaltasääntely

22. Kuten edellä on tuotu esiin, Perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvan yleisen lailla säätämisen vaatimuksen lisäksi myös muualla laissa säädetyn perusteella on selvää, että sähköturvallisuuslaista (1135/2016) johdettujen sähköturvallisuusstandardien ylittävien määräysten antaminen edellyttää nimenomaista toimivaltasäännöstä. MRL 84 §:ssä tai Kunnossapitolain 14 a §:ssä ei ole säädetty nimenomaisesti siitä, että viranomaisella olisi toimivalta juuri sähkökaapeleiden fyysistä tai ulkoista suojausta koskevien määräysten antamiseen.
23. MRL 84 §:n 2 momentin mukaan kadunpidon järjestäminen kuuluu kunnalle. MRL 84 §:n 1 momentin mukaan kadunpito käsittää muun ohella toimenpiteet, jotka ovat tarpeen katualueen ja sen yläpuolisten ja alapuolisten johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteen sovittamiseksi.
24. MRL 84 §:ssä on kysymys kunnalle osoitetusta tehtävänannosta, joka ei itsessään sisällä nimenomaisia toimivaltasäännöksiä. Kadunpitoon liittyvistä velvollisuuksista ja eräistä toimivaltakysymyksistä säädetään tarkemmin Kunnossapitolaissa.
25. Tämän asian kannalta keskeinen toimivaltasäännös sisältyy Kunnossapitolain 14 a §:ään, jonka 3 momentin nojalla kunta voi yleisellä alueella tehtävää työtä koskevan ilmoituksen johdosta antaa *työn suorittamisesta* määräyksiä, jotka ovat tarpeen *työstä*

⁷ HE 49/2016 vp, s. 25.

⁸ HE 49/2016 vp, s. 25; Kovari, Paula – Utter, Robert: Johtojen ja kaapeleiden sijoittaminen maanteiden varsille (Ympäristöjuridiikka 2-3/2015), s. 69.

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.

26. Kunnossapitolain 14 a §:n sanamuodon perusteella Kunnan sen nojalla antamat määräykset voivat kohdistua *työn suorittamiseen*, ja niitä voidaan antaa vain, jos ne ovat tarpeellisia *työstä* muun muassa johdoille ja laitteille aiheutuvan haitan ja vahingon vähentämiseksi. Säännöksen suoran sanamuodon perusteella on ilmeistä, että Kunnan 14 a §:n nojalla antamien määräysten tulee liittyä itse *työstä* aiheutuvan haitan ja vahingon vähentämiseen esimerkiksi sellaisten seikkojen sijaan, jotka liittyvät työn kohteena olevan infrastruktuurin ominaisuuksiin tai tällaisen infrastruktuurin suojaamiseen esimerkiksi suojaputkella. Kunnossapitolain 14 a §:n yksityiskohtaiset perustelut eivät annata aihetta toisenlaisen tulkinnan tekemiseen.⁹
27. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa referoidut kohdat hallituksen esityksestä (HE 281/2004 vp) korostavat nekin, että Kunnossapitolaissa on tarkoitus säätää vain toimivallasta määrätä *työstä* ja *työn suorittamisesta*, eikä maahan sijoitettavan infrastruktuurin ominaisuuksista, kuten esimerkiksi seuraava kohta hallituksen esityksessä osoittaa:

*"Työllä tarkoitetaan erilaisten johtojen, kaapeleiden tai putkien sijoittamiseksi tai korjaamiseksi tehtäviä **töitä** ja myös esimerkiksi kiinteistön rakentamis- tai korjaamistöitä, joiden suorittamiseksi on tarpeen rajata osa viereisestä kadusta tai muusta yleisestä alueesta työmaa-alueeksi. Säännösten 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.**"¹⁰ [korostus lisätty]*

*"Yhteensovittamisen tarkoituksena on huolehtia siitä, että kaikki yhdyskunnan ja kiinteistöjen toiminnan kannalta oleelliset verkostot ja laitteet voidaan sijoittaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Samalla pyritään huolehtimaan siitä, että **kaivutöiden yhteydessä ei vahingoiteta alueella ennestään olevia johtoja, laitteita tai katurakenteita.**"¹¹ [korostus lisätty]*

⁹ HE 281/2004 vp.

¹⁰ HE 281/2004 vp, s. 20.

¹¹ HE 281/2004 vp, s. 10.

28. Edellä esitetyn perusteella kunnalla ei ole MRL 84 §:ään tai Kunnossapitolain 14 a §:ään perustuvaa toimivaltaa määrätä sähkökaapeleiden fyysisestä tai ulkoisesta suojaamisesta.

3.3 Putkitusmääräyksen suhde muuhun lainsäädäntöön

29. Kunnossapitolain 14 a §:ään sisältyvän määräyksenantovaltuuden laajentava tulkinta nyt ratkaistavana olevassa yksittäistapauksessa vaikuttaisi myös sähköverkkotoimintaan ja sähkömarkkinoihin.
30. Tehokkuus, eli sähköverkoasiakkaan haluaman palvelun toteuttaminen mahdollisimman alhaisin kustannuksin, on sähköverkkotoiminnan lakisääteisen erityisvalvonnan keskeisiä tavoitteita.¹² Sähköverkkotoiminnan valvontamenetelmät, joista määrätään sähkömarkkinalainsäädännössä ja sen perusteella, pyrkivät ohjaamaan verkonhaltijoita kustannustehokkaisiin verkostoratkaisuihin. Tehokkuuden tavoite kohdistetaan lisäksi suoraan verkonhaltijoihin useissa sähkömarkkinalain (588/2013) säännöksissä.
31. Jotta sähköverkkotoiminnalle ja sen valvonnalle laissa asetetut tavoitteet voitaisiin siten täysimääräisesti saavuttaa, on verkonhaltijoilla oltava vapaus valita sähköverkon toteuttamisen verkostoratkaisut, mikäli ne vain ovat lainsäädännössä asetettujen kriteerien ja tavoitteiden mukaisia.¹³
32. Mikäli katsottaisiin, että kunnat voivat MRL 84 §:n tai Kunnossapitolain 14 a §:n nojalla määrätä sähkökaapeleiden suojaputkittamisesta, vastaavanlaisia määräyksiä tultaisiin todennäköisesti antamaan laajemminkin.¹⁴ Carunan Ratkaisupyyntöön liitteenä 8 olevan Energiaviraston lausunnon ("**Energiaviraston Lausunto**") mukaan laajamittainen suojaputkitus heijastuisi tulevaisuudessa maakaapeloinnin keskimääräisiin yksikköhintoihin, mikä puolestaan vaikuttaisi nostavasti asiakkaiden sähkön siirtomaksuihin.

¹² HE 127/2004 vp, s. 7.

¹³ Energiaviraston Lausunto, s. 2.

¹⁴ Kuntaliiton lausunto 31.8.2015, dnro 1338/03/2015, s. 1-2, jonka mukaan useat kaupungin ovat edellyttäneet yleiselle alueelle ja katualueelle asennettavien johtojen sijoittamista suojaputkeen. Viitattu lausunto on Yhdyskuntatekniikan Lausunnon liitteenä numero 9.

33. Muiden kuin lainsäädännössä asetettujen, sähköverkon toteuttamistapaan vaikuttavien määräysten antaminen vaikuttaisi siis sähkön siirtomaksuihin sekä verkkotoimintaa ja sähkömarkkinoita ohjaavan lainsäädännön tavoitteiden toteutumiseen. Kunnan antamalla Putkitusmääräyksellä on siten nyt kysymyksessä olevaa yksittäistapausta laajempaa merkitystä myös muun lainsäädännön kuin Kunnossapitolain kannalta.
34. Viranomainen (Rakennusvalvontajaosto) ei pysty ratkaisemaan ja sovittelemaan niitä edellä kuvattuja ongelmia ja seurauksia, jotka aiheutuisivat Kunnossapitolain 14 a §:n laajentavasta, Putkitusmääräyksen sallivasta tulkinnasta. Vain lainsäädäntöprosessissa voidaan asianmukaisesti kuulla relevantteja sidosryhmien edustajia sekä ottaa tarvittavassa laajuudessa huomioon kaikki kokonaisuuteen vaikuttavat seikat, jos MRL:n, Kunnossapitolain, sähkömarkkinalainsäädännön ja sähköturvallisuussäätelyn välisiä suhteita ja viranomaisten nykyistä toimivaltaa halutaan muuttaa.
35. Caruna haluaa muistuttaa myös mahdollisuudesta sopia järjestelystä, jossa Kunta korvaa Carunalle suojaputkittamisen aiheuttamat ylimääräiset kustannukset, jolloin Carunalla ei ole estettä hyväksyä yksinomaan Kunnan tarpeista suoritettavaa putkitusta. Sovittu menettely olisi osapuolten kannalta reilu, koska suojaputkittaminen ei ole Carunan verkonrakentamisen kannalta tarpeen, kun taas Kunta katsoo suojaputkittamisen tuottavan sille huomattavia etuja.

3.4 Kunnossapitolain mukaisen harkintavallan rajat

36. Vaikka Kunnalla katsottaisiinkin olevan Kunnossapitolain 14 a §:n nojalla toimivalta sähkökaapeleiden fyysisestä tai ulkoisesta suojaamisesta määräämiseen, nyt annettu Putkitusmääräys ylittää Kunnossapitolain mukaisen harkintavallan rajat ja on siksi lainvastainen.
37. Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentissa asetetaan juridiset reunaehdot sille, millaisissa tilanteissa määräyksiä voidaan antaa. Säännöksen mukaan määräysten on oltava *tarpeen* siinä tarkemmin määrityille kohteille työstä aiheutuvan *haitan ja vahingon vähentämiseksi*.
38. Nyt kysymyksessä oleva Putkitusmääräys ei ole Kunnossapitolaissa tarkoitetulla tavalla tarpeellinen eikä tarkoituksenmukainen, miltä osin Caruna viittaa Ratkaisupyynnössään esittämiinsä perusteluihin.

39. Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentin mukaisten reunaehtojen ylittämisen lisäksi Putkitusmääräys on hallintolain (424/2003) 6 §:ssä säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden vastainen, minkä vuoksi Putkitusmääräys on lainvastaisena poistettava.
40. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ("**Tarkoitussidonnaisuuden Periaate**"), minkä lisäksi viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ("**Objektiviteettiperiaate**") ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ("**Suhteellisuusperiaate**").
41. Tarkoitussidonnaisuuden Periaatteen mukaisesti viranomaisten on käytettävä näille laissa annettua toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritetty tai tarkoitettu käytettäväksi.
42. Objektiviteettiperiaate puolestaan liittyy yleisesti päätöksenteon objektiivisen perusteltavuuden vaatimukseen ja hallinnon päätöksenteon yleiseen puolueettomuuteen.¹⁵
43. Suhteellisuusperiaate taas edellyttää, että viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on mitoitettava toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.¹⁶
44. Nyt annetun Putkitusmääräyksen tarpeellisuutta on perusteltu muun muassa Kunnalle kuuluvan yhteensovittamistehtävän toteuttamisen kannalta. Kyseinen päämäärä olisi kuitenkin saavutettavissa luvansaajan kannalta vähemmän epäedullisin keinoin, kuten Caruna on toistuvasti Kunnalle ehdottanut. Putkitusmääräys on näin ollen ylimitoitettu sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

¹⁵ HE 72/2002 vp, s. 55.

¹⁶ HE 72/2002 vp, s. 55.

4. Standardien luonteesta

4.1 Standardit eivät ole minimivaatimuksia

45. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa väitetään, että sähköturvallisuuslainsäädäntöön perustuvat sähköturvallisuusstandardit olisivat minimivaatimuksia, mikä ei kieltäisi parempaa suojaustapaa. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa tehdään johtopäätös, että sähköturvallisuusstandardin ja Putkitusmääräyksen välillä ei olisi oikeudellista ristiriitaa, ja näin ollen standardilla ei myöskään ole oikeudellista merkitystä MRL:n ja Kunnossapitolain mukaisessa oikeusharkintaisessa päätöksenteossa.
46. Väite ja johtopäätös ovat virheellisiä.
47. Sähkökaapeleiden ominaisuuksista, myös niiden fyysisestä tai ulkoisesta suojauksesta, on määrätty sähköturvallisuuslain nojalla annetuissa sähköturvallisuusstandardeissa, kuten tähän tapaukseen soveltuvassa, Tukesin vahvistamassa SFS 6000-8-814:2017 -standardissa (ks. **Liite 1**). Esimerkiksi aluehallintovirastot noudattavat sähkökaapeleiden sijoittamista ja asentamista koskevissa vesilain (587/2011) mukaisissa vesilupapäätöksissä kyseistä sähköturvallisuusstandardia.
48. Siinä missä Kunnossapitolain 14 a §:ssä säädetään työn suorittamisesta, asennettavan infrastruktuurin ominaisuuksista (ml. fyysisestä tai ulkoisesta suojauksesta) määrätään tässä tapauksessa sähköturvallisuuslainsäädännön nojalla annetuissa standardeissa.
49. Kuten edellä luvussa 3.1 on todettu, viranomaisen (mukaan lukien Rakennusvalvontajaoston) toimivallan pitää aina perustua lakiin. Kuten edellä luvuissa 3.2–3.4 on osoitettu, Kunnalle tai Rakennusvalvontajaostolle ei ole säädetty laissa toimivaltaa antaa Putkitusmääräystä tai sähköturvallisuusmääräyksiä "täydentäviä" määräyksiä.
50. Näin ollen Kunnalla tai Rakennusvalvontajaostolla ei olisi toimivaltaa antaa Putkitusmääräystä siinäkään hypoteettisessa tilanteessa, että relevantit sähköturvallisuusstandardit olisivat minimivaatimuksia.
51. Sähköturvallisuusstandardeista poikkeamisesta on myös säädetty sähköturvallisuuslaissa, mutta mistään sähköturvallisuuslainsäädännön mahdollistamasta poikkeamisesta ei tässä asiassa ole kyse.

52. Selvyyden vuoksi todettakoon, että verkkoyhtiö voi toki niin halutessaan itse soveltaa standardia tiukempaa vaatimusta esimerkiksi sovittuaan vapaaehtoisesti maanomistajan, tai tässä tapauksessa Kunnan kanssa, asiasta ja standardin ylittävän rakennustavan aiheuttamien kustannusten korvaamisesta verkkoyhtiölle.

4.2 Euroopan unionin oikeuden tulkintavaikutus

53. 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.
54. Maahan asennettavien sähkökaapeleiden fyysinen tai ulkoinen suojaus on standardisoitu sähköturvallisuuslakiin perustuen. Sähköturvallisuuslailla on puolestaan pantu täytäntöön Euroopan unionin pienjännitedirektiivi (2014/35/EU), jolla sähköturvallisuussääntelyä on yhdenmukaistettu koko Unionin alueella. Lisäksi direktiivin tarkoituksena on sen 4 artiklan mukaan sähkölaitteiden vapaan liikkuvuuden turvaaminen.
55. Sähköturvallisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan vapaan liikkuvuuden turvaaminen on myös yksi kansallisen lainsäädännön tavoitteista.
56. EU-oikeudellisessa vapaan liikkuvuuden vaatimuksessa on olennaisilta osiltaan kysymys markkinoille pääsyn mahdollistamisesta, eli siitä, ettei tavaroiden ja palveluiden liikkuvuudelle aseteta unionin oikeuden vastaisia rajoituksia,¹⁷ joita voivat esimerkiksi olla tavaroiden ominaisuuksille asetettavat vaatimukset.
57. Vapaan liikkuvuuden turvaamisen keskeinen väline on unioninlaajuinen standardointi.
58. Sähköturvallisuuslain 33 §:n mukaan sähköturvallisuusviranomainen (Tukes) julkaisee luettelon niistä standardeista, joita sovelletaan sähkölaitteistoihin, eli esimerkiksi sähkökaapeleihin ja niiden suojaputkiin.
59. Kotimainen SFS 6000-8-814:2017 (ks. **Liite 1**) on Tukesin tällä tavoin hyväksymä sähköturvallisuusstandardi, jota sovelletaan kaapelien asentamiseen maahan tai

¹⁷ Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat (2013), s. 372–430, 582–613.

veteen. Tukesin hyväksymää sähköturvallisuusstandardia noudattavat sähkölaitteistot ovat yhtäältä sähköturvallisuusvaatimusten kannalta hyväksyttäviä ja toisaalta unioninlaajuiset ja Tukesin hyväksymät sähköturvallisuusstandardit ovat tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen asettamien vaatimusten mukaisia.

60. Koska sähkökaapeleiden fyysisestä tai ulkoisesta suojauksesta on siten jo erikseen säädetty yhtenäistetyllä tavalla sekä kansallisissa että Euroopan unionin lainsäädännöissä, mahdollisuutta määrätä sähkökaapelien fyysisestä tai ulkoisesta suojaamisesta muun kansallisen lainsäädännön kuin sähköturvallisuuslain nojalla tulee tulkita ahtaasti.
61. Näistekin 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.
62. Kunnossapitolakia ja MRL:a on tulkittava sanamuodon mukaisesti ja ahtaasti, eikä Kunnalla tai Rakennusvalvontajaostolla tule katsoa olevan toimivaltaa sähkökaapeleiden fyysisestä tai ulkoisesta suojauksesta määrittämiseen.

5. Lausunnoista tehdyt tulkinnat

5.1 Energiaviraston Lausunto

63. Caruna oudoksuu Yhdyskuntatekniikan Vastineessa tehtyjä väitteitä ja johtopäätöksiä Energiaviraston Lausunnosta. Ne ovat tarkoituksenhakuisia ja kontekstista irrotettuja, jotka peräti vääristävät Energiaviraston Lausunnossa lausuttuja tosiasioita. Energiaviraston Lausunnossa todetaan muun muassa, että:

"suojaputkien käyttäminen tai käyttämättä jättäminen muissa kuin sähköturvallisuussäännösten ja –standardien edellyttämässä tilanteissa on verkonhaltijan vastuulla oleva valinta. [...] suojaputkien käytön muiden kuin sähköturvallisuuden vaatimissa tilanteissa tulee olla viime kädessä teknistaloudellisesti perusteltua. [...] verkonhaltijalla tulee olla vapaus valita miten ja millä verkostoratkaisulla se sähköverkkonsa toteuttaa, kunhan se tehdään vain lainsäädännössä asetettujen kriteerien ja tavoitteiden puitteissa".
[korostus lisätty]

64. Energiaviraston Lausunnossa nimenomaan sidotaan suojaputken käyttäminen verkkoyhtiön omaan vapaaseen harkintaan silloin, kun sähköturvallisuussäännösten ja -standardien mukaan putkitusta ei edellytetä. Toisin kuin Yhdyskuntatekniikan Vastineessa harhaanjohtavasti annetaan ymmärtää, Energiaviraston Lausunnossa ei ole väitetty yleisesti ja epämääräisesti, että suojaputki olisi asennettava siellä, missä se olisi jollain perusteella yleisesti tarkoituksenmaista turvallisuuden vuoksi. Yhdyskuntatekniikan Vastineessa esitetyn, suojaputki-investoinnin kannattavuutta koskevan väitteen osalta taasen olennaista on se, että jos sähköturvallisuussäännökset ja -standardit eivät edellytä suojaputkitusta, investoinnin kannattavuuden arviointi ja investointipäätöksen tekeminen tulee jättää verkkoyhtiön tehtäväksi. Tätä korostetaan Energiaviraston Lausunnon edellä referoiduissa kohdissa. Sen sijaan Kunnan tai Rakennusvalvontajaoston tehtävänä ei ole arvioida suojaputkitusinvestoinnin kannattavuutta tai investointipäätöstä.
65. Viitaten jo edellä viranomaisen toimivallasta lausuttuun, viranomainen ei voi Kunnossapitolain laajentavalla tulkinnalla myöskään luoda itselleen tarkoituksenmukaisena pitämäänsä toimivaltaa, jos tätä toimivaltaa ei ole nimenomaisesti annettu tarkkaan ja täsmällisesti säädetyssä eduskuntalaissa taikka sellaisen nojalla. Myös kysymys Putkitusmääräyksen antamiseen oikeuttavasta toimivallasta tulisi siten ratkaista lainsäädäntöprosessissa, mikäli kyseistä toimivaltaa pidettäisiin tarpeellisenä.

5.2 Kuntaliiton lausunto

66. Yhdyskuntatekniikan Vastineen liitteenä I oleva kuntaliiton lausunto 31.8.2015, dnro 1338/03/2015, on annettu Energiavirastolle liittyen sähkömarkkinalainsäädännön mukaisista suuntaviivoista valvontamenetelmiksi 2016-2023. Lausunnossa on ehdotettu, että suojaputkitus lisättäisiin niin sanottuihin verkkokomponentteihin, eli verkkotoiminnan kustannuksiin, jolloin suojaputket sisältyisivät verkonhaltijan kohtuullisen tuoton laskelmiin.
67. Kuntaliiton lausunnossa 31.8.2015, dnro 1338/03/2015, todetaan, että "kaupungit katsovat tarpeelliseksi määrätä johdon sijoitettavaksi suojaputkeen." Mutta vaikka mainitussa kuntaliiton lausunnossa referoidaan Kunnossapitolain 14 a §:n ja MRL 84 §:n sisältöä, ei lausunnossa edes pyritä perustelemaan, että kunnilla tai kaupungeilla olisi

Perustuslain edellyttämällä tavalla säädetty kunnalle toimivalta antaa määräyksiä suojaputkittamisesta.

68. Kuntaliiton ehdotusta ei hyväksytty, kuten Carunan Ratkaisupyynnön liitteenä 8 olevasta Energiaviraston Lausunnosta ilmenee.

6. Putkitusmääräyksen suhde oikeuskäytäntöön

69. Putkitusmääräys ei saa tukea myöskään viimeaikaisesta hallinto-oikeuksien ratkaisukäytännöstä. Helsingin hallinto-oikeudessa on ollut vireillä samoihin argumentteihin perustuva ja sisällöltään hyvin identtinen oikeudenkäynti, ja hallinto-oikeus on kyseisessä asiassa 29.6.2018 antamassaan päätöksessä 18/0393/5 (ks. **Liite 2**) todennut, että asiassa ei ole ilmennyt teknistä tai muutakaan perustetta pitää määräystä näissä oloissa Kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla tarpeellisenä.
70. Hallinto-oikeus on katsonut, että määräyksen tarkoittama putkittaminen lisää työvaiheita ja näin ollen lähtökohtaisesti samalla pidentää työn kestoa, jolloin määräyksen ei voida katsoa olevan tarpeen liikenteen sujuvuuden, turvallisuuden tai esteettömyyden kannalta.
71. Hallinto-oikeus on myös katsonut, että putkittamista koskevan määräyksen ei voida sellaisenaan katsoa estävän tai vähentävän työstä muille johdoille tai laitteille taikka kadun tai yleisen alueen rakenteille aiheutuvaa haittaa ja vahinkoa.
72. Edelleen hallinto-oikeus on katsonut, että putkittamista koskeva määräys, joka ei vaikuta asennettavan kaapelin sijaintiin, ei poista tai vähennä tarvetta suunnitella eri johtojen ja laitteiden sijaintia siten, että ne ovat tarvittaessa korjattavissa tai huollettavissa toisistaan riippumatta. Johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteen sovittamisen ei senkään vuoksi voida katsoa edellyttävän asennettavan sähkökaapelin sijoittamista suojaputken sisälle.
73. Näin ollen hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti kunta ei voi edellyttää sähkökaapeleiden putkittamista, ellei kunnalla ole esimerkiksi sopimukseen tai muuhun lainsäädäntöön perustuvaa perustetta vaatimukselle.

7. Lopuksi

74. Edellä esitetyillä perusteilla Caruna katsoo, että Yhdyskuntatekniikan Vastineessa esitetyt perusteet eivät ole sellaisia, että niillä voisi perustella Putkitusmääräystä. Rakennusvalvontajaoston tulee näin ollen hyväksyä Ratkaisupyynnössä esitetyt vaatimukset.

Caruna Oy

Helsingissä, 17. lokakuuta 2018

Laati:

Robert Utter

Asianajaja, OTT, Helsinki

Liitteet:

1. Ote SFS 6000-8-814:2017 -standardista
2. Helsingin hallinto-oikeuden 29.6.2018 antama päätös 18/0393/5

SFS/ICS 29.290

Korvaa standardit SFS 6000-8-814:2012 ja
SFS 6000-8-814:sv:2012Replaces the standards SFS 6000-8-814:2012 and
SFS 6000-8-814:sv:2012**Pienjännitesähköasennukset. Osa 8-814: Täydentävät
vaatimukset. Kaapelien asentaminen maahan tai veteen***Low-voltage electrical installations. Part 8-814: Supplementary
requirements. Installation of buried cables*

Maadoitettavalla metallisella kosketussuojalla varustetuilla kaapeleilla, esim. tyypit MCMK ja AMCMK, voidaan käyttää asennuksen tekijän ja haltijan harkinnan mukaan pienempää asennussyvyyttä. Jos peittävän maakerroksen paksuus on pienempi kuin 0,3 m, kaapeli on aina suojattava mekaanisesti esim. suojaputkella.

Upotettaessa maahan kaapeleita, joissa ei ole maadoitettavaa kosketussuojaa, esim. tyyppi AXMK, on alle 0,7 m syvyiseen kaapeliojaan asennettavilla kaapeleilla aina oltava vähintään [taulukon 814.1](#) mukainen mekaaninen suojaus.

Maassa olevan kaapelin yläpuolelle vähintään 0,2 m kaapelin yläpinnasta on suositeltavaa asettaa varoitusnauha osoittamaan kaapelin sijaintia. Jos kaapelioja on leveä ja siinä on useita kaapeleita, suositellaan asennettavaksi useita varoitusnauhoja esim. 0,6 m välein. Varoitusnauhan on oltava väriltään keltainen, ja siinä on oltava sähkökaapelista varoittava teksti ja sähkön vaaroista varoittava salamasyntä.

Jos kaapelia joudutaan kuljettamaan maan tai kallion pinnalla, kaapeli on varustettava luotettavasti kiinnitetyllä mekaanisella lisäsuojuksella kuten raskaan käytön suojaputkilla, -kouruilla tai vastaavalla tavalla. Kallion pintaan kiinnitetyn kaapelin suojana suositellaan käytettäväksi putken tai kourun päälle lisäksi tehtyä betonivalua. Kaapelin noustessa maasta tai vedestä ylös se on suojattava muototeräksellä, vähintään SFS-EN 61386-1 mukaisella lujuusluokan 4 asennusputkella, raskaan käytön suojaputkella tai samanarvoisella tavalla vähintään 1,5 m korkeudelle ja liikenneväylän varrella vähintään 2 m korkeudelle maan pinnasta. Suojuksen on ulotuttava vähintään 0,2 m maan tai veden pinnan alle.

Kaapelien suojaukseen käytettävät rakenteet on valittava ja asennettava siten, etteivät suojukset, esim. betonikourujen tai suojateräksien särmät, vahingoita kaapelin vaippaa kaapelin mahdollisesti liikkuesssa.

Kun ilman maadoitettavaa metallista kosketussuojaa oleva kaapeli asennetaan veteen, se suojataan rantaosuudella 2 m syvyyteen saakka alaveden korkeudesta sopivalla tavalla tai kaapeli kaivetaan pohjaan. Kaapelin suojauksessa otetaan huomioon rannan muoto, laatu ja todennäköiset mekaaniset rasitukset, esim. vesiliikenne sekä jään ja veden korkeuden vaihtelut. Kaivettaessa kaapeli pohjaan, se suojataan yleisten vaatimusten mukaisesti ks. [taulukko 814.1](#).

Taulukko 814.1 Ilman metallista kosketussuojaa olevan maakaapelin suojaus eri asennussyvyyksillä

Kaapelin tai suojaputken asennussyvyys h (kaapelin asennusalustan syvyys)	Standardin SFS-EN 61386-24* mukaisen iskunkestävyyden ja puristuskestävyyden mukaan varoitusnauha	Standardin SFS-EN 50520 mukaisen iskunkestävyyden mukaan varoitusnauha
$h \geq 0,7 \text{ m}$		
$0,5 \text{ m} < h < 0,7 \text{ m}$	L 450	suojalevy, -kouru tai -nauha
$0,3 \text{ m} \leq h \leq 0,5 \text{ m}$ piha ja puistoalueilla	N 750	suojalevy, -kouru tai -nauha
$0,3 \text{ m} \leq h \leq 0,5 \text{ m}$ muilla alueilla	N 450	suojalevy, -kouru tai -nauha
* Standardin SFS-EN 61386-24 korvaava standardi SFS-EN 50626-1 Conduit systems buried underground for the protection and management of insulated electrical cables or communication cables - Part 1: General requirements on valmisteilla.		

Standardien mukaisten suojuksien lisäksi voidaan suojana kaikissa tapauksissa käyttää myös lujuudeltaan vähintään samantasoisia muita putkia, kouruja tai laattoja tai vastaavia.

Asennettaessa sähkökaapeleita ja tietoliikennekaapeleita samaan kaapeliojaan, tulee niiden välillä olla kaapelin haltijoiden määrittelemä etäisyys, ks. myös Viestintäviraston määräys 43 viestintäverkon sähköisestä suojaamisesta. Jos halutaan parantaa ilman metallista kosketussuojaa olevan maakaapelin ylijännitekestävyyttä esim. ilmajohdon muuttuessa maa- tai vesistökaapeliksi paikassa, jossa esiintyy usein ukkosta, kaapelin kanssa samaan ojaan voidaan asentaa poikkipinnaltaan vähintään 16 mm² paljas kuparijohdin.

Sähkökaapelien suojaukseen käytettävien putkien, kourujen ja levyjen värin tulee olla huomattavalta osaltaan keltainen ja televerkon kaapeleiden suojaukseen punainen.

Maahan tai veteen asennettavien kaapelien sijainnista on laadittava kartta. Kaapelin sijainnin merkinnän kartassa on nojaututtava pysyviin, maastossa oleviin kiintopisteisiin tai koordinaatistoon (ks. SFS 6000-



18/0393/5

29.6.2018

Diaarinumero
03856/17/4108

Asia Rakennusasiaa koskeva valitus

Valittaja Caruna Oy

Päätös, josta valitetaan

Järvenpään kaupungin lupajaosto 21.3.2017 § 1

Järvenpään kaupunki on päätöksellään 26.10.2016 asiointitunnus LP-186-2016-01274 myöntänyt Caruna Oy:lle katuluvan kaapelitöiden suorittamiseksi kaupungin yleisellä alueella. Päätöksessä annetun määräyksen mukaan kaapelit on sijoitettava putkeen kaupungin alueella.

Caruna Oy on ratkaisupyynnössään vaatinut, että kaupungin katuluvassa antama putkitusmääräys poistetaan lakiin perustumattomana ja että katuluvan voimassaoloaikaa pidennetään siten, että hakijalla on rakennusvalvontaviranomaisen päätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen riittävästi aikaa toteuttaa ilmoituksensa mukainen toimenpide.

Lupajaosto on päättänyt hylätä Caruna Oy:n ratkaisupyynnön putkitusmääräyksen poistamisesta ja antaa hakijalle 14 päivää aikaa toteuttaa kysymyksessä oleva toimenpide siitä laskien, kun päätös on saanut lainvoiman.

Päätöksen perustelujen mukaan kysymyksessä on 1 kV voimakaapeli (AXMK-plus 4), jolla jaetaan sähköä Emalitehtaankatu 9 sekä 11 kerrostalojen sähköliittymiin. Kaapeli asennetaan 70 cm syvyyteen sijoitusluvan liitekarttojen osoittamaan paikkaan. Emalitehtaankadun ja Emalipolun katualueelle on sijoitettu jätevesi-, hulevesi- ja vesijohtoviemärit kaivoineen sekä katuvalaistuskaapeli ja Elisan telekaapeli. Katuvalaistuskaapelin ja kysymyksessä olevan sähkökaapelin on määrä kulkea osan matkaa samassa kaapelikaivannossa. Kaapelin sijoitussuunnitelman mukaisessa linjauksessa kaapeli sijoittuu hyvin lähelle hulevesikaivoja ja risteää telekaapeli-, jätevesi-, hulevesi- ja vesijohtolinjoja Emalitehtaankadun ja Emalipolun risteysalueella. Kaapelireitin varrella olevien alueiden toteuttaminen on osittain kesken. Emalitehtaankadulle on rakennettu katurakenteet päällystys-, kiveys- ja viimeistelytöitä lukuun ottamatta, mutta Emalipolun kevyen liikenteenväylän kaikki rakenteet ovat vielä rakentamatta. Puiston puolella sijaitsevan raitti 2:n rakenteiden sekä puiston läntisen rajan välittömään läheisyyteen istutettavien puiden ja pensaiden istutusalueiden toteuttaminen edellyttää muutaman metrin levyisten ja noin 50 cm syvyisten kaivantojen tekemistä. Kun rakennustyöt on saatu päätökseen, alueiden rakenteita, kalusteita sekä putkia ja johtoja huolletaan ja korjataan aina tarpeen vaatiessa. Ylläpitotyöt pitävät sisällään muun muassa kadun päällysteiden korjauksia, istutusten kunnostusta, jätevesi- ja hulevesiviemäreiden kaivojen korjaustöitä, viemäriinjojen oikaisuja, runkovesijohtojen sulkuventtiilien ja vuotojen korjauksia sekä kaapelivikojen korjauksia.

Kaupungin toimivalta ja tämän nojalla annettu määräys on perustunut kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 14 a §:ään sekä maankäyttö- ja rakennuslain 84 §:ään. Suojaputki suojaa kaapelia maan tiivistymisen ja painumisen aiheuttamalta mekaaniselta kulutukselta sekä sen läheisyydessä tehtävien kaivutöiden aiheuttamilta vahingoilta. Kaapeleiden yleinen asennussyvyys on routarajan vuoksi 70 cm maanpinnasta mitattuna, mutta asennussyvyyksissä voi olla suurtakin paikallista vaihtelua, joka johtuu esimerkiksi kaapeleiden alla olevista rakenteista, kaapeleiden risteämisestä sekä mahdollisesti jälkeinpäin tehdyistä maansiirroista. Kun kaapeli on asennettu väriltään keltaiseen helposti havaittavissa olevaan suojaputkeen, kaapelin löytäminen kaivannosta ja erottaminen muista samassa kaivannossa olevista johdoista on helpompaa. Koska suojaputkilla voidaan saavuttaa varmemmin suojaetäisyydet viereisiin johtoihin ja koska kaapeli on suojattu töiden aikana siirtyvien kivien ja maamassojen aiheuttamalta vahingoilta, sijoittamistyö ja sen valvonta on turvallisempaa kuin ilman suojaputkea.

Suojaputkitus myös helpottaa esiin kaivetun sähkökaapelin käsittelyä. Caruna Oy:n kaivuohjeen kohdassa 2.3 esiin kaivetun kaapelin suojaus todetaan seuraavaa: *”Tilapäisesti esiin kaivetuksi jäävä kaapeli on suojattava A-luokan (SFS 5608) suojaputkella (keltainen) tai vastaavalla. Jos kaapeli on jo asennusvaiheessa suojattu suojaputkella, ei putkea tarvitse vaihtaa suojausluokan takia. Kaapelisuojaukset on merkittävä jännitteisestä kaapelista varoittavilla kilvillä tai kaapelin merkkinauhalla. Kaapelisuojaus kiinnitetään maahan tai muuhun asennusalueeseen siten, etteivät ne pääse helposti liikkumaan. Kaapelin päältä ei saa ajaa ajoneuvoilla. Kaapelin suojausta pitää valvoa ja puutteet korjata viipymättä. Sivullisten pääsy kaapeleiden läheisyyteen on estettävä työmaa-alueen rajaamisella ja aitaamisella.”* Työskentely on täten kokonaisuutena turvallisempaa verrattuna siihen, että kaapeli on suojattu vain varoitushallilla. Suojaputkella lisäksi ennaltaehkäistään ja vähennetään yleisen alueen rakenteille, johdoille, putkille ja laitteille aiheutuvaa vahinkoa, sillä putkea on mahdollista hyödyntää kaapelikanavana, jota pitkin kaapelia voidaan suojata mahdollisissa vikatilanteissa.

Kaapelireitin sijainnin ja sen varrella olevien alueiden keskeneräisyyden sekä tulevien huolto ja kunnostustöiden vuoksi, kaapelin suojaus on ollut tarpeen kyseisistä töistä liikenteen sujuvuudelle, turvallisuudelle ja esteettömyydelle, kadulla ja yleisellä alueella sijaitseville johdoille ja laitteille sekä kadun ja yleisen alueen rakenteille aiheutuvan haitan ja vahingon vähentämiseksi. Suojaputkituksella edesautetaan verkostojen ja laitteiden tarkoituksenmukaista sijoittamista hyvin rajallisessa katutilassa maankäyttö- ja rakennuslain 84 §:ssä mainitun yhteensovittamistehtävän mukaisesti.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston julkaiseman ohjeen 19/2017 S 10 (Sähkölaitteistojen turvallisuutta ja sähköturvallisuutta koskevat standardit) mukaisen standardin SFS 6000 Pienjännitesähköasennukset (2012) kohdan 814.5 mukaan ”upotettaessa maahan kaapeleita, joissa ei ole maadoitettavaa kosketus-suojaa, esim. AXMK-tyyppiä, on alle 0,7 m syvyyseen kaapeliojaan asennettavilla kaapeleilla aina oltava taulukon 814.1 mukainen mekaaninen suojaus”. Taulukon 814.1 mukaan vähintään 70 cm:n syvyyteen asennettavalle AXMK-kaapelille riittää suojaustoimenpiteenä varoitushallia; mekaaniseksi suojaksi tarkoitettua putkea ei siis edellytetä. Kyseessä on minimivaatimus, joka ei kiellä parempaa suojaustapaa, joten kyseisen standardin ja määräyksen välillä

ei ole oikeudellista ristiriitaa eikä standardilla tässä tapauksessa ole oikeudellista merkitystä. Sähkökaapeleiden suojaputkitus taajama-alueella on yleinen ja toimivaksi todettu, verkonhaltijoiden omatoimisesti noudattama ja muun muassa Kuntaliiton suosittelema käytäntö.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Lupajaoston päätös on kumottava siltä osin kuin siinä on määrätty, että kaapelit tulee sijoittaa suojaputkeen. Toissijaisesti päätös on kumottava ja palautettava lupajaostolle uudelleen ratkaistavaksi. Järvenpään kaupungin lupajaosto on velvoitettava korvaamaan Caruna Oy:n oikeudenkäyntikulut 23 017,50 euroa lainmukaisine viivästyskorkoineen.

Valituksen perusteluissa on esitetty muun ohella seuraavaa: Päätöksen määräys ei perustu lakiin eikä se ole tarkoituksenmukainen. Maankäyttö- ja rakennuslaista tai kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetusta laista (jäljempänä kunnossapitolaki) tai muustakaan laista ei voida johtaa yleistöimivaltaa kaupungille tai lupajaostolle antaa määräystä sähkökaapelin putkittamisesta ottaen huomioon, että sähköturvallisuusmääräyksissä ja -standardeissa on jo määrätty siitä, milloin maakaapelin suojaputkitus on tarpeen.

Lupajaoston päätöksessä on kyse vähintään 70 cm:n syvyyteen asennettavasta 1 kV:n pienjännitekaapelista, joten sen asentamiseen sovelletaan SFS 6000 standardia. SFS 6000-8-814.5 standardin mukaan vähintään 70 cm syvyyteen asennettava maakaapeli ei edellytä mekaanista suojausta (kuten suojaputkitusta) täyttääkseen sähköturvallisuuslain edellyttämät olennaiset turvallisuusvaatimukset. Sähköturvallisuuslainsäädännön perusteella päätöksessä ei voida edellyttää suojaputkitusta.

Sähköturvallisuuslailla on implementoitu muun ohella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/35/EU tietyllä jännitealueella toimivien sähkölaitteiden asettamista saataville markkinoilla koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta. Direktiivin 2014/35/EU tarkoittamat EU:n ja IEC:n standardit eivät edellytä maakaapelin suojaputkitusta. Näin ollen jo kansallisen SFS 6000-8-814 standardin mekaanisia suojausvaatimuksia alle 70 cm:n syvyyteen asennettaville maakaapeleille voidaan pitää kansallisena lisävaatimuksena EU:n standardointiin nähden. Tämä korostaa sitä, että muun kansallisen lainsäädännön kuin sähköturvallisuuslain nojalla annettavia määräyksiä tai asetettavia vaatimuksia maakaapelin mekaanisesta suojauksesta tulee tulkita ahtaasti ja kansallisessa laissa annettu toimivalta tällaisen määräyksen tai vaatimuksen asettamiseksi tulee olla selvä ja vailla mitään tulkinnan varaa. Lupajaoston asettama putkitusmääräys voi vaikeuttaa sähkölaitteiden tai -laitteistojen vapaata liikkuvuutta Unionin sisällä. Asiassa tulee arvioida EU-oikeuden merkitys, mikäli hallinto-oikeus ei jo kansallisten säädösten pohjalta katso, että putkitusmääräys on vailla laillista pohjaa.

Sähköturvallisuuslain tai sen nojalla annettujen säädösten perusteella Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on toimivaltainen viranomainen antamaan sähköturvallisuutta koskevia määräyksiä. Muilla viranomaisilla kuten kunnilla tai niiden toimielimillä ei ole tällaista toimivaltaa.

Maankäyttö- ja rakennuslaista puuttuu maantielakia vastaava nimenomainen toimivaltasäännös antaa määräyksiä sähkökaapeleiden ulkoisista suojarakenteista. Vaikka maankäyttö- ja rakennuslain vastoin valittajan näkemystä katsottaisiinkin antavan kaupungille toimivallan määrätä kaapeleiden putkittamisesta, tulee tällaisen määräyksen joka tapauksessa olla lain 84 §:n sanamuodon mukaisesti tarpeen johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteensovittamiseksi. Vaikka kaupunki on päätöksessään väittänyt suojaputkituksen edesauttavan verkostojen ja laitteiden tarkoituksenmukaista sijoittamista, se ei ole esittänyt perusteluja tai näyttöä väitteensä tueksi.

Kunnossapitolain 14 a §:ää koskevasta hallituksen esityksestä ilmenevä säännösten tarkoitus huomioon ottaen töiden suorittamisen tulee ymmärtää viittavan ennen kaikkea työsuorituksen (kaapelin kaivutyön) toteutusta koskeviin määräyksiin, eikä sen yhteydessä maahan sijoitettavien kaapeleiden tai muiden rakenteiden teknisiin tai esteettisiin ominaisuuksiin, mitkä koskevat kaapeleiden pitämistä alueella. Kunnossapitolain 14 a §:n 2 momentin sanamuodon perusteella on ilmeistä, että ilmoitusvelvollisuus koskee kaivutyössä käytettävien laitteiden ja rakenteiden sijoitusta työn aikana, eikä työn lopputuloksena katualueelle jääviä laitteita tai rakenteita.

Putkitusmääräyksessä on kyse kaapeleiden teknisiä ominaisuuksia koskevasta määräyksestä, joka ei koske itse kaapelitöiden suorittamista. Näin ollen kaupungin antama putkitusmääräys ei ole kunnossapitolain 14 a §:n 3 momentin tarkoittama kaapelitöiden suorittamista koskeva määräys eikä edellä mainitun lainkohdan voida sanamuotonsa perusteella katsoa perustavan toimivaltaa kyseisen määräyksen antamiselle.

Putkitusmääräys ei ole tarpeellinen tai tarkoituksenmukainen. Kaivutyön aloittaminen edellyttää aina kaapelin sijainnin selvittämistä. Kunta saa ilmoituksen sähköverkkoyhtiön tekemästä kaapeloinnista ja kaapeloidulla alueella suunniteltavasta muusta työstä. Kunta voi ja sen pitäisikin kunnossapitolain 14 a §:n nojalla edellyttää, että kaivutyön suorittaja on sähkömarkkinalain 110 §:n vaatimalla tavalla yhteydessä sähköverkonhaltijaan. Sähköverkkoyhtiöllä on yksinoikeus sähköverkon rakentamiseen maantieteellisellä vastuualueellaan, joten sähkön jakeluverkosta on kullakin alueella vastuussa vain yksi taho. Sähköturvallisuusmääräykset edellyttävät, että urakoitsijan tulee ennen kaapelin lähellä suoritettavan kaivutyön aloittamista pyytää valittajalta kaapelin tekemistä jännitteettömäksi. Samat vaatimukset ilmenevät myös valittajan kaivutyöohjeista. Edellä mainittujen toimenpiteiden avulla kaapelin läheisyydessä kaivaminen voidaan toteuttaa turvallisesti.

Kaivutöitä saa lähtökohtaisesti suorittaa vain jännitteettömän kaapelin läheisyydessä. Suojaputkitus ei poista turvallisuustoimenpiteiden välttämättömyyttä. Suojaputkituksella ei myöskään ole vaikutusta siihen, miten erilaisia kaapeleita ja putkia voidaan sijoittaa eri kerroksiin maan alle.

Se, että vanhojen kaapelointien osalta asennuksen laatu ei aina ole ollut paras mahdollinen, ei merkitse sitä, että uusissa työmaissa olisi vastaavia puutteita, saati sitä, että uusilla putkitusmääräyksillä voitaisiin jollain tavoin vaikuttaa vanhoihin puutteisiin.

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston rekisteritietojen perusteella Suomessa ei ole rekisteröity virallisten sähköturvallisuusstandardien mukaisesti asennetusta putkittamattomasta maakaapelista johtunutta kuolemantapausta tai muuta vakavaa sähkötapaturmaa.

Maakaapelin sijoittaminen suojaputkeen lisää kaapelin asentamisen hintaa jopa 50 prosenttia ja on teknisesti hitaampaa kuin putkittamattoman kaapelin asentaminen. Putkittamistekniikasta aiheutuu liikenteelle haittaa useiden päivien ajan. Jos kunta edellyttää kaapeleiden putkittamista kaikkialla sen alueella, uusien teknologioiden hyödyntäminen ja niiden avulla saavutetut kustannussäästöt jäävät kunnan alueella kokonaisuudessaan saavuttamatta. Kustannukset jäävät viime kädessä verkkoyhtiön asiakkaiden maksettaviksi korkeampien siirtohintojen kautta. Putkittaminen myös heikentää kaapeleiden teknisiä ominaisuuksia. Kuormitustilanteissa kaapeleiden lämpenemä ei pääse johtumaan suoraan maaperään, vaan putkeen sijoitettu kaapeli lämpenee putken sisällä kaapelia ympäröivän ilmakerroksen eristävän vaikutuksen vuoksi. Putkeen asennettavan maakaapelin poikkipinta-alaa on tästä syystä kasvatettava, jotta myös kaapelin kuormitettavuus kasvaa. Putkiin asentamisen yhteydessä kaapeleihin kohdistuu myös tarpeetonta vetorasitusta, mikä lisää riskiä hitaasti kehittyviin vikoihin. Kaapeli voi myös vahingoittua esimerkiksi kivistä, jotka päätyvät asennusvaiheessa putken sisälle. Myös putkessa olevan kaapelin maadoitukset edellyttävät erillistä maadoituskuparia, joka on ylimääräinen kustannus. Lisäksi asentamisen jälkeen putket hankaloittavat vikapaikkojen paikannusta.

Jo muutaman vuoden jälkeen vanhojen putkien hyödyntäminen on joitain mahdollisia poikkeuksia lukuun ottamatta käytännössä mahdotonta. Kaapelin ensiasennuksen yhteydessä kaivetut vetomontut on täytetty asennuksen jälkeen, joten vetomontut jouduttaisiin kaivamaan uudestaan. Kaivamisesta aiheutuisi merkittäviä kustannuksia ja haittaa liikenteelle, vaikka vanhojen suojaputkien kunnosta ei olisi mitään varmuutta. Putkittamisessa putken sisälle jää aina ilmaa, mikä johtaa yleensä siihen, että ajan mittaan putki on todennäköisesti painunut ja mahdollisesti myös rikkoontunut maan elämisen myötä, jolloin vetomonttujen kaivaminen osoittautuisi turhaksi. Lisäksi kaapelit voivat helposti vaurioitua, kun niitä yritetään sujuttaa vanhaan putkeen, jossa todennäköisesti on huomattava määrä kiviä ja sisäpinnan vaurioita. Kokonaisuutena arvioiden vanhoja suojaputkia uudelleen hyödyntävä rakentamistapa ei ole teknistaloudellisesti perusteltua.

Caruna Oy on toimittanut kaksi valituksen täydennystä.

Asian käsittely ja selvittäminen

Järvenpään kaupungin rakennusvalvonta on kaupunkikehityslautakunnan lupajaostolle osoitetun lausuntopyynnön johdosta antanut lausunnon. Valituksessa ja Energiaviraston lausunnossa on viitattu yksinomaan standardin SFS 6000-8-814 (täydentävät vaatimukset) vaatimuksiin, jotka ovat nimensä mukaisesti yleisiä kaapelin valintaa ja asentamista koskevia vaatimuksia täydentäviä vaatimuksia. Rakennusvalvonnan käsityksen mukaan 8-814 osassa esitettyjen vaatimusten näkökulma ja ulottuvuus on maankamaran poikkileikkauksessa syvyyssuuntainen; muiden järjestelmien mahdollista leveyssuuntaista olemassaoloa samassa poikkileikkauksessa ei ole huomioitu. Huomioitava on,

että kysymyksessä on kansallinen standardi. Lisäksi on siis noudatettava SFS 6000 -sarjan yleisiä vaatimuksia, kuten kohdassa 814.1 (Yleistä) todetaan. Osa 5-52 vaatimuksista seuraa, että ellei johtojärjestelmää voida sijoittaa vaaditulla tavalla, kaapeli on suojattava. Osa 5-52 perustuu eurooppalaisen sähkö- ja elektroniikka-alan standardointijärjestön CENELEC:n ja sähkö- ja elektroniikka-alan standardointijärjestön IEC:n Low-voltage electrical installations Part 5-52: Selection and erection of electrical equipment Wiring system osaan. Täten valituksessa esitetyt väittämät siitä, että standardit eivät edellyttäisi suojaputkea 70 cm:n syvyydessä ja putkitusvaatimuksen ja EU-normiston välillä olisi ristiriita, ovat harhaanjohtavia.

Järvenpään kaupunki on määrännyt maakaapelin putkitettavaksi katulupahakemuksen pohjalta ainoastaan kyseisen hakemuksen sijaintikartan mukaiselta osuudelta, alueen sijainnin ja alueella vallitsevien olosuhteiden perusteella. Maakaapelia ei ole määrätty putkitettavaksi niillä alueilla, joissa kaapelin suojaaminen ei ole perusteltua tai tarpeellista.

Käytännön asennustyössä suojaamattomien kaapeleiden etäisyysvaatimusten varmistaminen maan pinnan ja eri järjestelmien välillä on hyvin haasteellista. Haasteita aiheuttaa myös suojaamattomien kaapeleiden löytäminen ja käsittely kadun rakenteiden ja kadun alapuolisten järjestelmien korjaus- ja ylläpitotöissä hyvin rajallisessa katutilassa. Standardeilla ei voida rajoittaa kunnan velvollisuutta huolehtia siitä, että kaikki yhdyskunnan ja kiinteistöjen toiminnan kannalta oleelliset verkostot ja laitteet voidaan sijoittaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Kaupungilla on ollut virkavastuuseen perustuva velvollisuus määrätä maakaapeli suojattavaksi nimenomaan suojaputkella.

Caruna Oy on antanut vastaselityksen.

Rakennusvalvonnan väite siitä, että muiden järjestelmien mahdollista leveys-suuntaista olemassaoloa samassa poikkileikkauksessa ei ole huomioitu, on harhaanjohtava. Vaatimukset ovat lähtökohtaisesti syvyyssuuntaisia, koska kysymys on alaspäin suuntautuvasta kaivutyöstä. Pienjännitestandardin soveltaminen kuitenkin edellyttää, että myös muiden järjestelmien leveyssuuntainen olemassaolo otetaan samalla huomioon. Maan alle asennettaville rakenteille on määritelty varoetäisyydet, joita lähemmäksi muita järjestelmiä ei saa asentaa eikä sijoittaa. Mikään osa SFS 6000 -standardista ei edellytä sähkökaapelin putkittamista kyseisessä tapauksessa.

Standardien mukaisesti asennetut hulevesikaivot, telekaapelit, jätevesi- tai hulevesiputket taikka vesijohtolinjat eivät vahingoita sähkökaapelia tai toisin päin. Sähkökaapeli on kaikissa tilanteissa mahdollista sijoittaa standardin edellyttämällä tavalla vähintään 100 mm:n etäisyydelle tiedonsiirtokaapelista. Maakaapeli ei rajoita millään tavalla kaupungin mahdollisuuksia suunnitella ja istuttaa alueelle kasvillisuutta tai puustoa.

Putkittaminen hankaloittaa vikaantuneen kaapelin vikakohdan löytämistä, koska kaapelista saatava signaali on heikompi kuin ilman suojaputkea. Kunnalla on mahdollisuus huolehtia siitä, että kunnallistekniset järjestelmät jo lähtökohtaisesti sijoitetaan eri puolille katu- tai muuten sillä tavalla, ettei järjestelmistä aiheudu toisilleen haittaa. Lisäksi kaasu-, höyry- tai vesiputkistot

tulee standardien mukaan sijoittaa huomattavasti syvemmälle kuin mikä sähkökaapeleiden standardinmukainen asennussyvyys on. Ne eivät edes mahtuisi kaapelin yläpuolelle.

Sähkökaapelit sijoitetaan aina standardien edellyttämien varoetäisyyksien päähän. Sähkökaapelin mekaaninen suojaaminen tai lämmöltä suojaaminen liittyy erityistilanteisiin, joissa riittävää etäisyyttä ei ole mahdollista saavuttaa, esimerkiksi sijoitettaessa kaapelia rakennusten sisälle tai vedettäessä kaapelia seinien läpi.

Kaupungin viittaama standardin kohta 528.3 ei sovellu tapaukseen, koska se koskee vain sähkölaitteita eikä johtimia, joista nyt on kyse. Myös yli 70 cm:n syvyyteen sijoitettavan kaapelin putkittaminen voi olla perusteltua, jos standardit poikkeuksellisesti edellyttävät putkittamista tai Caruna Oy teknisistä tai liiketoiminnallisista syistä muuten katsoo putkittamisen olevan tarkoituksenmukaista. Nyt kyse ei ole kummastakaan poikkeustapauksesta.

Rakennusvalvonnan väite siitä, ettei kaupungin katualueilla vaadittaisi käytännössä aina suojaputkea, ei pidä paikkansa. Kaupunki vaatii putkitusta kategorisesti kaikkialla ja tätä kysymystä on pyritty ratkaisemaan pari vuotta kestäneillä neuvotteluilla Caruna Oy:n ja kaupungin välillä.

Oikeudenkäynti on aiheutunut hallintolainkäyttölain 74 §:n tarkoittamalla tavalla viranomaisen virheestä ja olisi kohtuutonta, että Caruna Oy joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoo lupajaoston päätöksen putkitusmääräyksen osalta ja palauttaa asian jaostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Perustelut

Sovelletut oikeusohjeet

Maankäyttö- ja rakennuslain 84 §:n 1 momentin mukaan kadunpito käsittää kadun suunnittelemisen, rakentamisen ja sen kunnossa- ja puhtaanapidon sekä muut toimenpiteet, jotka ovat tarpeen katualueen ja sen yläpuolisten ja alapuolisten johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteen sovittamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan kadunpidon järjestäminen kuuluu kunnalle. Kiinteistöille kuuluvista kadunpitoon liittyvistä velvollisuuksista säädetään kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetussa laissa (669/1978).

Kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 14 a §:n 1 momentin mukaan työstä vastaavan on tehtävä työstä kadulla ja yleisellä alueella ilmoitus kunnalle. Pykälän 3 momentin mukaan kunta voi antaa ilmoituksen johdosta työn suorittamisesta määräyksiä, jotka ovat tarpeen

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. Pykälän 4 momentin mukaan kunnan antamien määräysten lainmukaisuus voidaan saattaa kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ratkaistavaksi.

Hallituksen esityksessä laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta (HE 281/2004 vp) on lain 14 a §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella seuraavaa:

”Pykälään ehdotetaan otettavaksi säännökset kunnalle ilmoittamisesta ennen kuin kadulla ja yleisillä alueilla voidaan ryhtyä töihin. Säännösten 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. Näin voidaan varmistaa suunnittelun ja toteutuksen hyvä taso, ehkäistä kadun rakenteiden heikkenemistä ja estää kadun rakenteiden esteettömyyttä, turvallisuutta ja viihtyisyyttä. Ilmoittaminen kunnalle on välttämätöntä myös siksi, että kunta voi toteuttaa sille maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyn velvollisuuden johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteen sovittamiseksi. Ilmoituksen johdosta kunta voisi antaa työn suorittamisesta määräyksiä. Määräysten tulee olla tarpeen liikenteen sujuvuuden, turvallisuuden ja esteettömyyden kannalta, tai niillä voidaan estää tai vähentää työstä muille johdoille tai laitteille taikka kadun tai yleisen alueen rakenteille aiheutuvaa haittaa ja vahinkoa.”

Asiassa saatu selvitys

Caruna Oy ja Järvenpään kaupunki ovat tehneet 15.11.2016 sopimuksen sähkökaapeleiden sijoittamisesta Emalipolun ja Emalitehtaankadun katualueelle ja Westermarckinpuistoon (kiinteistönnumerot 186-7-9901-0 ja 186-7-9903-6). Sähkökaapeli on 1 kV:n voimakaapeli (AXMK-plus 4), joka asennetaan 70 cm:n syvyyteen. Sopimusehtojen mukaan sähkökaapeleiden sijoittamisessa tulee huomioida Westermarckinpuiston rakentaminen, istutussuunnitelma sekä puiston tuleva tasaus. Katualueella sijaitsevat kaupungin omistamat rakennetut vesihuoltolinjat. Kaapeleita ei tule sijoittaa yhtä metriä lähemmäksi vesihuoltolinjoja. Caruna Oy on velvollinen huomioimaan alueella muiden operaattoreiden johdot ja laitteet. Lisäksi on sovittu, että hankkeelle haetaan katulupa ja muut ehdot määräytyvät katuluvan mukaisesti.

Töiden suorittamiseksi Caruna Oy on hakenut kunnalta katulupaa. Kunta on katulupapäätöksessään LP-186-2016-01274 määrännyt, että kaapelit on sijoitettava putkeen kaupungin alueella. Caruna Oy on saattanut määräyksen lainmukaisuuden kunnan rakennusvalvontaviranomaisen ratkaistavaksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 14 a §:n 4 momentin mukaisesti. Lupajaosto on päättänyt hylätä Caruna Oy:n ratkaisupyynnön putkitusmääräyksen poistamisesta. Määräyksen perusteluna on esitetty, että suojaputki suojaa kaapelia kulutukselta ja kaivutöiden aiheuttamilta vahingoilta sekä helpottaa esiinkaivetun kaapelin käsittelyä. Lisäksi putkitusmääräystä on perusteltu sijoittamistyön ja sen valvonnan turvallisuudella, kaapelireitin sijainnilla, alueen keskeneräisyydellä sekä Suomen Kuntaliiton suosituksella. Suomen Kuntaliitto on lausunnossaan 31.8.2015 (Energiaviraston 2.

suuntaviivoista valvontamenetelmiksi 2016-2023) katsonut, että asemakaavan yleisellä alueella ja erityisesti katualueella maahan tuleva johto sijoitetaan suojaputkeen. Suojaputken on todettu varmistavan verkon toimivuutta pienentäen häiriöherkkyyttä.

Oikeudellinen arviointi

Asiassa on ratkaistavana kysymys siitä, onko Järvenpään kaupunki voinut Caruna Oy:n kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 14 a §:n 1 momentin mukaisen ilmoituksen johdosta antaa määräyksen, joka edellyttää, että ”kaapelit tulee sijoittaa putkeen kaupungin alueella”.

Määräys ei koske asennettavan kaapelin sijaintia eikä sitä ole perustettu myöskään siihen, että kysymyksessä oleva kaapeli olosuhteiden tai muiden syiden vuoksi olisi välttämätöntä joltakin osin sijoittaa alle 70 cm:n syvyyteen ja että putkittaminen tämän vuoksi olisi tarpeen. Sen sijaan lupajaosto on perustellut valituksen kohteena olevan määräyksen tarpeellisuutta muun muassa putkituksen kaapelille antamalla suojalla ja turvallisuudella sekä hyödyllä myöhemmissä huolto- ja kunnossapitotöissä.

Hallinto-oikeus toteaa, että toimivalta määräysten antamiseen tässä asiassa tukeutuu maankäyttö- ja rakennuslain 84 §:n kadunpitoa koskevaan säännökseen, jonka mukaan kadunpito käsittää muun ohella toimenpiteet, jotka ovat tarpeen katualueen ja sen yläpuolisten ja alapuolisten johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteen sovittamiseksi.

Kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 14 a §:n 3 momentin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan määräysten tulee olla tarpeen joko liikenteen sujuvuuden, turvallisuuden ja esteettömyyden kannalta tai sellaisia, että niillä voidaan estää tai vähentää työstä muille johdoille tai laitteille taikka kadun tai yleisen alueen rakenteille aiheutuvaa haittaa ja vahinkoa.

Hallinto-oikeus toteaa, että koska määräyksen tarkoittama putkittaminen lisää työvaiheita ja näin ollen lähtökohtaisesti samalla pidentää työn kestoa, määräyksen ei voida katsoa olevan tarpeen liikenteen sujuvuuden, turvallisuuden tai esteettömyyden kannalta.

Putkittamista koskevan määräyksen ei myöskään voida sellaisenaan katsoa estävän tai vähentävän työstä muille johdoille tai laitteille taikka kadun tai yleisen alueen rakenteille aiheutuvaa haittaa ja vahinkoa, koska putkittaminen ei hallinto-oikeuden käsityksen mukaan vähennä nyt kysymyksessä olevan työn edellyttämää kaivuutyötä tai muutoinkaan mahdollista työn suorittamista vähäisempää haittaa tai vahinkoa aiheuttaen. Koska putkittamista koskeva määräys, joka ei vaikuta asennettavan kaapelin sijaintiin, ei myöskään poista tai vähennä tarvetta suunnitella eri johtojen ja laitteiden sijaintia siten, että ne ovat tarvittaessa korjattavissa tai huollettavissa toisistaan riippumatta, johtojen, laitteiden ja rakenteiden yhteen sovittamisen ei senkään vuoksi voida katsoa edellyttävän nyt asennettavan sähkökaapelin sijoittamista suojaputken sisälle. Säännöksen sanamuoto ”antaa työn suorittamisesta määräyksiä” huomiioon ottaen ratkaisevaa merkitystä ei voida antaa myöskään sille, että lausun-

nossa ja Kuntaliiton suosituksessa viitattu mahdollisuus uusia kaapeli niin sanotusti sujuttamalla saattaa tilanteesta riippuen vähentää tarvetta avata katujen tai muiden alueiden rakenteita nyt kysymyksessä olevaa asennusta joskus tulevaisuudessa uusittaessa tai korjattaessa. Samasta syystä yhtiön suorittamaan työhön kohdistuvan määräyksen tarpeellisuutta ei hallinto-oikeuden käsityksen mukaan voida perustella myöskään sillä, että sähkökaapelin rikkoutumisen riski muiden tahojen myöhemmin suoritettavien töiden yhteydessä mahdollisesti jossain määrin pienenee siinä tapauksessa, että sähköjohdon tiedossa olevaa sijaintia ei riittävässä määrin otettaisi huomioon mainittuja töitä suoritettaessa.

Kun edellä lausutun lisäksi otetaan huomioon sijoitussopimuksessa edellytetyt vähimmäisetäisyydet, vähintään 70 cm:n asennussyvyys ja sopimuksen muut ehdot sekä toisaalta sähköturvallisuuslaissa ja standardeissa määritellyt sähköasennuksia sekä laitteistojen teknisiä ominaisuuksia koskevat turvallisuusvaatimukset, asiassa ei ole ilmennyt teknistä tai muutakaan perustetta pitää määrystä näissä oloissa kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 14 a §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla tarpeellisenä. Näin ollen määräys on kumottava. Koska asiakirjoista ilmenee, että alueen toteuttaminen on päätöstä tehtäessä ollut kesken, ja sijoittamiseen vaikuttavat tekijät ovat asian käsittelyn aikana mahdollisesti jo muuttuneet, asia on palautettava lupajaostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Hallinto-oikeus toteaa vielä selvyiden vuoksi, että tällä päätöksellä ei ole otettu eikä voitukaan ottaa kantaa siihen, voidaanko sijoittamisesta sovittaessa tai rakennusjärjestyksessä edellyttää sähkökaapeleiden putkittamista esimerkiksi tiettyjen tarkemmin määriteltujen sijaintiin tai muihin olosuhteisiin liittyvien seikkojen sitä edellyttäessä.

Oikeudenkäyntikulut

Asiassa on kysymys muun ohella sen arvioimisesta, millaisia määräyksiä kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 14 a §:n nojalla on nyt kysymyksessä olevissa olosuhteissa voitu antaa. Oikeudenkäynnin ei asian tulkinnanvaraisuuteen nähden ole katsottava johtuneen lupajaoston virheestä eikä siten ole pidettävä kohtuuttomana, että Caruna Oy saa pitää oikeudenkäyntikulut vahinkonaan. Caruna Oy:n vaatimus oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta on näin ollen hylättävä.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut

Sähköturvallisuuslaki 32 §:n 1 mom, 33 § 1 mom ja 84 § 1 mom

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ohje 19/2017 (S10/2017)

Sähkölaitteistojen turvallisuutta ja sähköturvallisuutta koskevat standardit

Hallintolainkäyttölaki 74 §

Muutoksenhaku

Kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain 18 §:n 2 momentin mukaan tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (HLLvalituslupa (30)).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Markku Setälä, Petteri Leppikorpi (t) ja Elena Feldman.



Esittelijäjäsen

Elena Feldman

Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu

Päätös

Caruna Oy

Asiamies: Asianajaja, OTT Robert Utter saantitodistuksin

Maksutta

(Tuomioistuinmaksulaki 9 §)

Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Jäljennös

Järvenpään kaupunkikehityslautakunnan lupajaosto

Helsingin hallinto-oikeuden yhteystiedotHelsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 500520 HELSINKI
Puhelin 029 56 42000
helsinki.hao@oikeus.fi
hehao.fi

Toimituskirjan antaja:

Tuija Hämäläinen
lainkäyttösihteeri

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusoikeuden rajoittaminen

Hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan valituslupa on myönnettävä, jos:

- 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhteneväisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
- 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
- 3) valituslupan myöntämiseen on muu painava syy.

Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuun ottamatta.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaistiedoksianto, päätös katsotaan tiedoksi saaduksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä, johon on sisällytettävä valituslupahakemus, on toimitettava valitusajassa **korkeimmalle hallinto-oikeudelle**. Valitusasiakirjojen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä, joka sisältää myös valituslupahakemuksen, on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- perusteet, joilla valituslupaa haetaan
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen on laatinut joku muu henkilö, on valituskirjelmässä mainittava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:	Käyntiosoite:
PL 180	Fabianinkatu 15
00131 HELSINKI	Helsinki

Faksi: 029 56 40382

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

BESVÄRSANVISNING

I förvaltningsdomstolens beslut får ändring sökas genom skriftliga besvär hos **högsta förvaltningsdomstolen** om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

Begränsning av besvärsrätten

Enligt 13 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen skall besvärstillstånd beviljas om

- 1) det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är av vikt att ärendet avgörs av högsta förvaltningsdomstolen,
- 2) det finns särskilda skäl för högsta förvaltningsdomstolen att avgöra ärendet på grund av att det i ärendet skett ett uppenbart fel, eller om
- 3) det finns något annat vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd.

Besvärstillstånd kan även beviljas så att det gäller endast en del av förvaltningsdomstolens överklagade beslut.

Besvärstiden

Besvär skall anföras **inom 30 dagar från dagen för delfåendet av förvaltningsdomstolens beslut**, sagda dag inte medräknad.

Dagen för delfåendet framgår av delgivnings- eller mottagningsbeviset. Då fråga är om mellanhandsdelgivning anses delgivningen, såvida annat inte visas, ha ägt rum den tredje dagen efter den dag delgivnings- eller mottagningsbeviset utvisar. Tjänstebrev anses ha kommit till myndighets kännedom den dag brevet anlände.

Inlämnande av besvärsskriften

Besvärsskriften, i vilken ansökan om besvärstillstånd skall ingå, skall inom besvärstiden tillställas **högsta förvaltningsdomstolen**. Besvärshandlingarna skall vara framme senast den sista dagen av besvärstiden före utgången av ämbetsverkets öppettid.

Besvärsskriftens innehåll och undertecknande

I besvärsskriften, i vilken även ansökan om besvärstillstånd ingår, skall uppges

- ändringssökandens namn och hemkommun
- den postadress och det telefonnummer under vilka meddelanden i saken kan tillställas ändringssökanden
- det beslut i vilket ändring söks
- de grunder på vilka besvärstillstånd borde beviljas
- till vilka delar ändring söks i beslutet och vilka ändringar som yrkas
- de grunder på vilka ändring yrkas.

Besvärsskriften skall egenhändigt undertecknas av ändringssökanden, hans lagliga företrädare eller ombud. Om ändringssökandens talan förs av hans lagliga företrädare eller ombud eller om någon annan person har uppgjort besvären, skall i besvärsskriften även uppges namn och hemkommun för denna person.

Besvärsskriftens bilagor

Till besvärsskriften skall fogas

- förvaltningsdomstolens beslut i original eller kopia
 - intyg över vilken dag beslutet har delgivits eller annan utredning över när besvärstiden har börjat
 - de handlingar som ändringssökanden åberopar till stöd för sina yrkanden, om dessa inte redan tidigare har tillställts myndigheten.
- Ett ombud skall, om han inte är en advokat, ett offentligt rättsbiträde eller ett rättegångsbiträde med tillstånd, foga en fullmakt till besvärsskriften.

Högsta förvaltningsdomstolens adress

Postadress:	Gatuadress:
PB 180	Fabiansgatan 15
00131 HELSINGFORS	Helsingfors

Fax: 029 56 40382

E-post: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

TIEDOTE OIKEUDENKÄYNTIMAKSUSTA

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksestä perittävä oikeudenkäyntimaksu

Muutoksenhakuasian ja valituslupa-asian käsittelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritään 500 euron suuruinen oikeudenkäyntimaksu.

Oikeudenkäyntimaksua ei korkeimmassa hallinto-oikeudessa peritä tuomioistuinmaksulain 5 §:ssä tarkoitettua maksuttomista suoritteista tai mikäli maksun perimättä jättämiseen on lain 4 §:ssä tarkoitettu peruste.

Oikeudenkäyntimaksua ei myöskään peritä, jos korkein hallinto-oikeus muuttaa valituksenalaista päätöstä muutoksenhakijan eduksi. Maksu peritään kuitenkin riippumatta lopputuloksesta veroasiassa annettua ennakkoratkaisua koskevassa muutoksenhakuasiassa.

Oikeudenkäyntimaksua ei peritä oikeusapulain nojalla käsittelymaksuista vapautetuilta eikä muualla laissa viranomaisen toimenpiteistä suoritettavista maksuista vapautetuilta.

Tuomioistuinmaksulaki (1455/2015)

MEDDELANDE OM RÄTTEGÅNGSAVGIFT

Rättegångsavgift som uppbärs för högsta förvaltningsdomstolens beslut

För behandling av ett ärende som gäller ändringssökande och ett besvärstillståndsmål vid högsta förvaltningsdomstolen uppbärs en rättegångsavgift på 500 euro.

Rättegångsavgift uppbärs vid högsta förvaltningsdomstolen inte för avgiftsfria prestationer som avses i 5 § i lagen om domstolsavgifter eller om det föreligger en i 4 § i nämnda lag avsedd grund för att inte uppbära rättegångsavgift.

Rättegångsavgift tas inte heller ut om högsta förvaltningsdomstolen ändrar ett överklagat beslut till förmån för ändringssökanden. Avgift tas dock ut oberoende av utgången i ärendet vid ändringssökande som gäller ett förhandsavgörande som meddelats i ett skatteärende.

Rättegångsavgift tas inte ut hos dem som med stöd av rättshjälpslagen är befriade från behandlingsavgifter eller hos dem som enligt bestämmelser någon annanstans i lag är befriade från avgifter som ska betalas för myndigheternas åtgärder.

Lag om domstolsavgifter (1455/2015)