

Mõistete ühitamisest planeerimis- ja ehitusõiguses: kodifitseerimise positiivsed ja negatiivsed küljed¹

Sandra Mikli

Planeerimis- ja ehitusõiguse töögrupi juht, Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik

Ago Pelisaar

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kvaliteedi infrastruktuuri talituse nõunik

1. Sissejuhatus

Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise eesmärk oli süstematiseerida ja korrastada mõlema õigusharu normistikku ning teha ettepanekud olukorra parandamiseks või uute normide sõnastamiseks. Analüüsi tulemusel leiti, et planeerimis- ja ehitusõigus vajavad ajakohastamist ning senisest paremat sobitumist õigussüsteemi, sealhulgas selgete põhimõtete esitamist, menetluse korrastamist, ühtlustamist teiste sellesarnaste menetluste ja valdkondadega. Lisaks valdkondade omavahelisele ühtlustamisele oli vajalik ka planeerimis- ja ehitusõiguse kui haldusõiguse eriosa sobitamine haldusmenetluse seaduse (HMS) terminoloogiaga. Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise projekti analüüsi koostamise faas hõlmas aastad 2008–2010. Aastatel 2010–2012 koostati nii planeerimisseaduse kui ka ehitusseadustiku eelnõu ning nende seletuskirjad. Projekti analüüsi perioodil käsitleti valdkonna rakenduspraktikat ja sellega seonduvaid probleeme. Lisaks analüüsiti võrdlusriikide õigust ning tehtud järeldused arutati läbi huvigruppidega, et leida püstitatud probleemidele lahendused. Võrdlusriikidest käsitleti Taani, Soome, Norra, Saksamaa, Itaalia, Sloveenia, Uus-Meremaa ja Iirimaa vastava valdkonna õigust. Kodifitseerimise tulemusel valmis kolm eelnõu: ehitusseadustiku, planeerimisseaduse ning ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu.

Klassikaliselt on planeerimis- ja ehitusõiguse all mõistetud planeerimis- või ehitusseaduses sätestatud õigusnorme. Samas reguleerivad nimetatud valdkondi puudutavaid küsimusi mitmed eriseadused, näiteks keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS), looduskaitse seadus, teeseadus, raudteeseadus, veeseadus jne. Seetõttu osutus vajalikuks lisaks planeerimis- ja ehitusseaduse mõistete ühtlustamisele kodifitseerimise fookust laiendada ning hõlmata analüüsi ka muud õigusaktid, mis reguleerivad maakasutus- või ehitustingimuste seadmist. Analüüsi ja arutelude käigus formuleerisid peamistest õigusaktidest ja erinorme käsitlevatest seadustest planeerimis- ja ehitusõiguse üld- ja eriosa. See artikkel keskendubki eelkõige õigusaktide üldosadele, nendes defineeritud mõistetele ning üldmõistete loomise positiivsetele ja negatiivsetele külgedele.

Planeerimisõiguse ja ehitusõiguse reguleerimisalad ja sellest tulenevalt ka põhimõisted on mõneti erinevad. Kui hõlmata valdkonda reguleerivad eriseadused, siis muutub pilt eri reguleerimisalade rohkuse tõttu veelgi kirjumaks. Planeerimis- ja ehitusõiguse mõisted kattuvad ulatuses, mille annab konkreetse ehitise (detail)planeering. Muus osas sisustab planeerimisõigus pigem jätkusuutliku arengu kontseptsiooni ning annab põhimõtted selle elluviimiseks. Näiteks sisaldavad planeeringud teavet asustuse arengu suundumuste või avalike veekogude kasutustingimuste kohta, mis ei pruugi mõjutada ehitatavat ehitist. Lisaks on üldisemad planeeringud pigem strateegilised dokumendid, mis sisaldavad ehitus- ja

¹ Artikkel põhineb XXI õiguskeelepäeval 03.12.2013 peetud ettekandel.

maakasutustingimusi, millega ei anta konkreetse ehitise ehitamiseks lähteandmeid. Et planeeringuid ei koostata ainult ehitamiseks, vaid oluline on ka arengu pikaajaline, üldine suunamine, siis ei kattu ega peagi kattuma ka mõisteaparaat tervikuna.

Õigusnormide kodifitseerimise idee seisneb õigusnormide sisulises süstematiseerimises, kooskõlastamises ja vasturääkivuste kõrvaldamises. Kõnesolevate valdkondade kodifitseerimise käigus mindi esialgselt õigusnormide sisulisest süstematiseerimisest, kooskõlastamisest ja vasturääkivuste kõrvaldamisest oluliselt kaugemale. Seega võib ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise raames ainult teatud ulatuses rääkida kodifitseerimisest selle sõna tegelikus tähenduses. Oli väga keeruline vastava valdkonna õigusnorme süstematiseerides neid sisuliselt mitte muuta. Isegi sõnastuse muutmata jätmisel võis valdkonna pelgalt seadustiku reguleerimisalasse hõlmamisel muuta kogu senist käsitlust ja arusaama erinormidest. Samas on just erivaldkondade normide ja ka valdkonnaga tegelevate inimeste koondamine ühe mütsi alla kodifitseerimise üks positiivsemaid tulemusi, sest sel viisil vahetatakse tõhusamalt teavet eri valdkondade toimimise kohta ning paraneb arusaam spetsiifilise küsimuse suhestumisest üldnormiga. Tihtipeale on arutelude tulemusel ilmnunud mõne spetsiifilise normi ebavajalikkus, kuna sama olukorda reguleerib tegelikkuses üldnorm.

2. Ehitus- ja planeerimisõiguse seosed haldusõiguse üldosaga

Lisaks valdkondade omavahelisele ühtlustamisele oli oluline korrastada terminite kasutust seoses HMS-iga. HMS-iga võrdlemist võib pidada kodifitseerimise üheks positiivsemaks küljeks. HMS-iga ühtlustamine ei tähenda, et planeerimis- või ehitusõigus defineeriks HMS-is kasutatavaid termineid. Ühtlustamise sisu oli pigem seotud HMS-i terminite süstemaatilise ja läbimõeldud kasutusega kõne all olevates valdkondades. Planeerimis- ja ehitusvaldkonna tihe seotus haldusõiguse üldosaga on tähtis, et saada HMS-ist tuge erisuguste tõlgendusprobleemide ületamiseks ning et erivaldkonnas ei reguleeritaks juba haldusõiguse üldosas lahendatud küsimusi. Samuti, et erivaldkondades kerkivad õiguslikud küsimused, sealhulgas kohtupraktikas käsitletavad probleemid, oleksid vajaduse korral võrreldavad HMS-is ja teistes haldusmenetlust käsitlevates õigusaktides sätestatuga. Et kasutusel on hulganisti erisuguseid termineid, tekib tihtipeale vaidlusi olukorras, kus erisugused väljendid kirjeldavad sama terminit. Erisuguste terminite kasutus hägustab ka menetlusosaliste rolle. Näiteks tekitab küsimusi, millise juriidilise sisuga on HMS-i mõistes termin *naabri nõusolek* või millises olukorras saab teine haldusorgan keelata ehitise ehitamise. Samas ei ole välistatud, et eriseaduses võib terminile anda üldnormist erineva tähenduse. See peab aga olema põhjendatud ja vajalik. Sellest tulenevalt analüüsiti kodifitseerimise käigus, kus ja milliseid HMS-i termineid kasutatakse ja kuidas sisustatakse praktikas erisuguseid üldlevinud termineid.

Näiteks tekitasid uue planeerimiseseaduse (PlanS) kontekstis tuliseid arutelusid seni kasutuses olnud terminid *arvamus*, *ettepanek*, *vastuväide*, *seisukoht*, *kooskõlastus*², *heakskiit* ja *nõusolek* ning *kaasamine* ja *koostöö*. *Arvamus* on PlanS-is (ka ehitusseadustikus – EhS-is) korduvalt käsitletud termin, mis tuleneb HMS-i § 16 lõikest 1 ja § 40 lõikest 1. Esimesel juhul käsitletakse haldusorgani arvamust, teisel juhul menetlusosalise arvamust. Arvamuse avaldamise õigus ning selle ärakuulamise kohustus on tuletatav uurimispõhimõttest, kus haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud. Arvamuse esitamine ja ärakuulamisõiguse tagamine on iseäranis oluline haldusväliste isikute puhul. Teise haldusorgani arvamuse ära kuulamata jätmine ei pruugi kaasa tuua haldusakti

² Praktikas kasutatakse ka HMS-is tundmatuid termineid nagu *mittesiduv* ja *siduv kooskõlastus*.

õigusvastasust, kuid haldusvälisele isikule ärakuulamisõiguse tagamata jätmine on tõenäoliselt oluline menetlusviga, mis võib lõppeda haldusakti kehtetuks tunnistamisega. Nii teisel haldusorganil kui ka haldusvälisel isikul on õigus anda menetluses mittesiduva iseloomuga seisukohti (arvamusi), mida menetlev haldusorgan peab lõppotsuse tegemisel kaaluma.

Ärakuulatavate rolli seisukohast oli planeerimisõiguses oluline, kas tegu on *kaasatava* või *koostöötegitajaga*. Selguse huvides lepidi kokku, et koostöötegitjad (ehk haldusorganid) annavad hilisemas menetluses kooskõlastuse ning kaasatavatel on õigus esitada arvamusi. *Kooskõlastajate* rolli eripära väljatoomine on oluline, et mõista, millise seisukoha saab kooskõlastamise raames võtta ning mis on selle tähendus ja võimalik õiguslik tagajärg. Samuti andis koostöötegitajate määratlemine võimaluse selgemini piiritleda, kellel on õigusaktidest tulenevalt õigus planeerimismenetluses anda siduva iseloomuga seisukohti.

HMS jätab nii § 16 kui ka § 40 alusel esitatava arvamuse sisu ja vormi vabaks. PlanS-i eelnõus on arvamuseks käsitletud ka ettepanekut HMS-i § 49 mõistes. Ettepaneku mõiste väljajätmise uuest PlanS-ist tingis asjaolu, et praktikas on tihti keeruline eristada, kas tegu on pelgalt arvamuse avalduse või sisulise ettepanekuga. Kuna isikute ärakuulamise seisukohast peab haldusorgan käsitlema võrdselt nii ettepanekuid kui ka arvamusi, ei ole PlanS-is nende eristamine vajalik. Peale selle oli vaja vähendada terminite hulka seoses keskkonnamõju hindamise menetlusega, kus *ettepanekule* ja *vastuväitele* lisandub *küsimus*³. PlanS-i eelnõus on aga eraldi välja toodud *vastuväide*, sest selle esitamisega kaasnevad õiguslikud tagajärjed (nn lepitusmenetlus).⁴ *Arvamust* tuleb sisuliselt eristada *kooskõlastusest*, sest arvamusel ei ole tavapäraselt haldusakti andmist takistavat mõju.

Kooskõlastus tuleneb HMS-i §-st 16 ja iseloomustab ainult haldusorganitevahelist suhtlust. Planeerimis- ja ehitusõiguse valdkonnas on *kooskõlastuse* tähendus antud sõnadele *seisukoht*, *heakskiit* ja *nõusolek*. Tihtipeale on segamini aetud, kellel on HMS-ist tulenevalt õigus anda kooskõlastusi ning mis on kooskõlastuse andmise sisuline tähendus. Näiteks räägib kehtiv PlanS planeeringut menetleva haldusorgani koostööst tehnovõrkude valdajatega, mis seaduse loogika kohaselt võiks kulmineeruda tehnovõrgu valdaja kooskõlastusega. See ei ole aga HMS-i kontekstis korrektne. Kuna kooskõlastus ei ole HMS-is defineeritud, siis tuli selle termini sisustamisel lähtuda kohtupraktikast. Riigikohus on kooskõlastamise ja kooskõlastuse olemuse kohta andnud mitmeid lahendeid, mille sisulised järeldused võeti kodifitseerimisprotsessis arvesse.

Kohtupraktika võib kokku võtta järgmiselt:

- kooskõlastus on menetlustoiming ning ei kujuta endast iseseisvat haldusakti;⁵
- kooskõlastuse iseseisvalt vaidlustamine ei ole üldjuhul võimalik, kuna tegu on haldusorganitevahelise suhtega, mis on haldusesisene;⁶
- kooskõlastuse, sealhulgas nõusoleku, heakskiidu, menetluse raames antava loa vms iseseisev vaidlustamine on võimalik, kui sellest tuleneb siduv keeld haldusakti andmiseks või kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei

³ Vt näiteks KeHJS § 39 lõige 1 – RT I, 21.12.2011, 15.

⁴ Planeerimisseaduse seletuskiri. <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=fc811573-8339-4f19-8064-9679fd001f43&>.

⁵ RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07; RKHKm 21.12.2001, 3-3-1-67-01.

⁶ RKHK 10.06.2010, 3-3-1-38-10.

saa olla sisuliselt õiguspärane, või kui menetluslik rikkumine muudaks haldusakti sisulise õiguspärasuse hindamise tagantjärele võimatuks. Enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest;⁷

- kooskõlastus ei ole haldusakt, kui see ei tekita iseseisvalt õigusi ja kohustusi ega oma vahetut mõju;²

- kooskõlastuse andmine või andmata jätmine tuleb lahendada mõistliku aja jooksul.

Sellise mõistliku aja määramine sõltub mitmest asjaolust: küsimuse keerukusest ja asja lahendamisel vajalikest menetlustoimingutest, esitatud taotluse nõuetekohasusest, taotleja poolt HMS-i § 15 lõikest 3 ja § 38 lõikest 3 tuleneva koostöökohustuse täitmise iseloomust ja muudest asjaoludest, mis võivad objektiivselt mõjutada menetluse vajalikku kestust. Kooskõlastaja tegevus kooskõlastuse või mittekooskõlastuse andmisel võib olla õigusvastane ja võib jääda viibima, kui pärast korduvat täiendava informatsiooni küsimist ei tehta otsust;³

- kooskõlastamata jätmine on haldusorganile siduv, kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusaktiga (või kehtestatud planeeringuga);⁴

- kooskõlastamisel tehtavad vormilised ettepanekud, mis ei viita vastuolule õigusaktidega ning mis jäetakse arvestamata, ei pruugi mõjutada kehtestatava haldusakti õiguspärasust;⁵

- kooskõlastuse andmisest ei saa tekkida otsustavale haldusorganile kohustust anda haldusakt;⁶

- selleks et kooskõlastuse tingimused muutuksid lõppotsuse suhtes siduvaks, tuleb need selgelt esitada haldusakti põhjendustes, mitte jätta kooskõlastavate haldusorganite kirjadesse, sest see võib põhjustada vaidlusi nende kohustuslikkuse ja täitmise üle ning tuua lõppkokkuvõttes kaasa pöördumatut kahju.⁷

3. Valdkondlikud terminid

Peale menetlusõiguslike terminite sisaldavad uued õigusaktid ka ainult sellele valdkonnale omaseid põhitermineid nagu *planeering*, *ehitis* ja *ehitamine*. Esiialgu sooviti kodifitseerimise käigus kasutada ainult mainitud termineid, kuid arutelude käigus lisandusid neile uudsena ka *korrashoid*, *ehitise arhitektuurilised*, *kujunduslikud* ja *ehituslikud nõuded* ning *roheala*. Selles artiklis keskendutakse neist olulisematele ning enim kasutatavatele.

Osa mõisteid jäi vastupidiselt kaasatavate soovidele defineerimata. Näiteks üks olulisemaid selgitamata mõisteid planeerimisõiguses on *tiheasustusala*. *Tiheasustusala* kasutuselevõtt annaks paremini edasi mõtte maa-alast, kus detailplaneeringu koostamine on kohustuslik. Detailplaneeringu koostamise kohustus on eelkõige seotud kohaga, kus avalik võim peab ehitustegevust rohkem suunama, sest tegu on maa-alaga, kus on tihe asustus ja seetõttu on ka

⁷ RKHK 19.04.2007, 3-3-1-12-07; RKHK 15.04.2010, 3-3-1-1-10; RKHK 18.02.2002, 3-3-1-8-02; RKHK 14.01.2009, 3-3-1-62-08; 26.02.2009, 3-3-1-96-08.

² RKHK 2.03.2006, 3-3-1-79-05.

³ RKHK 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

⁴ RKHK 15.04.2010, 3-3-1-1-10.

⁵ RKHK 3.12.2012, 3-3-1-47-12; RKHK 21.09.2011, 3-3-1-5-11.

⁶ RKHK 19.05.2008, 3-3-1-61-07.

⁷ RKHK 17.10.2007, 3-3-1-39-07.

palju ehitisi. Et aga *tiheasustusala* kasutatakse juba teistes õigusaktides⁸ ning sellele on antud erisugune õiguslik sisu, siis ei olnud mõistlik tekitada juurde veel üht erisuguse sisuga samakujulist terminit.

Nagu varem mainitud, on planeerimis- ja ehitusõiguse kesksed terminid *planeering*, *ehitis* ja *ehitamine*. Kuna *planeering* on suhteliselt sarnane kehtiva PlanS-i mõistega, siis käsitletakse selles artiklis ainult *ehitist* ja *ehitamist*. Asja ehitiseks klassifitseerimine tähendab eelkõige ehitisele esitatavate nõuete arvestamise kohustust. Samuti tähendab see kohustust arvestada ehitamisele esitatavaid nõudeid. Ehitamine on defineeritud ehitise kaudu. See ei tähenda siiski, et kõiki seaduses sätestatud nõudeid tuleks täiel määral igal juhul kohaldada. Nii ehitisele kui ka ehitamisele esitatavad nõuded on diferentseeritavad lähtuvalt ehitise olemusest, selle keerukusest ja mõjust ümbruskonnale. Ehitise mõiste sisustamine lähtub regulatsiooni eesmärkidest ja selle vajadustest. Arvestades, et EhS-i eesmärk on olla valdkonna õigust kodifitseeriv seadus, peab ehitise mõiste olema võimalikult lai. EhS-i eesmärk on hõlmata kõiki ehitisi, sealhulgas ka selliseid objekte, mis tavatähenduses ei ole alati ehitisena käsitletavat.⁹

Kehtivas EhS-is esitatud ehitise elemente on Riigikohus mitmes kaasuses analüüsinud. Näiteks on Riigikohtu kriminaalkolleegium kohakindlalt ühendatuse kohta sedastanud, et ehitisena tuleb mõista inimtegevuse tulemusena ehitatud terviklikku asja, mille asukohta ei suuda selle omanik omal jõul muuta ja mille teisaldamine on võimalik üksnes abivahendeid kasutades¹⁰. Kuigi tegemist oli kriminaalkolleegiumi seisukohaga, mis lähtus ühe kriminaalasja asjaoludest ega saa seega olla ehitusõiguse jaoks üldistava tähendusega, annab see teatud suunise ehitise määratlemiseks. Ehitise mõiste sisustamisel on arvesse võetud Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohta, mille kohaselt ei piisa ehitise määratlemisel üksnes selle tuvastamisest, kas asi on rajatud inimtegevuse käigus ning kas ja kuidas on see teisaldatav. Oluline on asja ehitisena määratlemisel arvestada ka selle asja põhilist kasutusotstarvet (eesmärki), kasutamise viisi, kestvust ja muid asja iseloomustavaid tunnuseid, mis kogumis võimaldavad eristada ehitist teistest asjadest.¹¹

Seega on pakutud ehitise mõiste kehtiva EhS-i ehitise ja Riigikohtu lahendite sümbioos. Mõistest on välja jäetud mitmeti mõistetavad ja üleliigsed mõisteosad. Näiteks, kuna ehitis on asi, siis ei ole vaja määratluses rõhutada asja terviklikkust. Kui ei ole teisiti määratletud, tuleb terviklikkust alati eeldada. Kuna ehitise mõiste peaks hõlmama ka liigutatavaid asju, nagu tooted, mida võidakse kasutada nagu tavapäraseid ehitisi (näiteks ehitussoojakud), siis on välja jäetud segadust tekitav väljend *kohakindlalt ühendatud*, mis tähendab, et ehitis on aluspinnasega ühendatud või toetub sellele.

Selline ehitise määratlus võimaldab lahendada ka kehtiva õiguse rakendamisel ilmnenud ehitise ja toote (seadmed jmt) eristamise probleeme. On tooteid, mis oma kasutusviisi tõttu võiks kvalifitseeruda pigem ehitisteks, samas ei pruugi see vastata nende toodete algsele otstarbele. Primaarne probleem sellistel juhtudel ei ole asja kui toote hõlmamine nõuetega. Toote hõlmamine ei ole oluline neile kohalduvate nõuete korral, toodetele tuleb regulatsioon

⁸ *Tiheasustusala* on kasutuses näiteks maareformi seaduse §-s 7, kus räägitakse tiheasustusega alast ning maa tagastamisest nendel aladel. Kui anda planeerimisõigusega tiheasustusalale selge tähendus, võib see mõjutada maa tagastamise aluseid. Samuti kasutatakse tiheasustusega ala terminit pakendiseaduses, kus see ala on piiritletud 1000 inimese elukohaga ruutkilomeetrit.

⁹ Ehitusseadustiku seletuskiri. <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92&>.

¹⁰ RKKK 19.06.2006, 3-1-1-44-06.

¹¹ RKHK 21.02.2011, 3-3-1-80-10.

muudest õigusaktidest. Oluline on toodete hõlmamine ehitise mõistega üksnes põhjusel, et neil toodetel võib olla märkimisväärne mõju avaliku ruumi kujundamisel ja seega peab neid saama planeeringuliselt ja loamenetluslikult kohelda samamoodi kui ehitisi. On tooteid, mille mõju avaliku ruumi kujundamisele võib teatud kasutusviisi puhul olla vähemalt samaväärne tavatähenduslikult mõistetavate ehitiste mõjuga, näiteks merekonteinerit võib kasutada kui kioskit, garaaži, ehitussoojakut. Asjaolu, et merekonteineri algne kasutusotstarve oli kauba vedu, ei saa välistada asja käsitlemist ehitisena, kui kasutusotstarve selleks alust annab.¹²

Kehtiv EhS põhineb loogikal, mille kohaselt tegevusele esitatavad nõuded ja loamenetlused sõltuvad pelgalt asjaolust, kas tegevus on käsitatav ehitamisena või mitte. Sellise regulatsiooni puuduseks on asjaolu, et iga erinevuse tegemiseks (näiteks akende vahetamise välistamine loamenetluse juurest) tuleb muuta kas kogu regulatsiooni läbivalt või välistada tegevus ehitamise mõiste loamenetlusest või lisada vastava tegevuse kohta erinorm. Sellest lähtuvad muudatusi on kehtivas EhS-is aja jooksul tehtud mitmel korral.

Sellisest regulatsioonitehnikast tekkivate probleemide vältimiseks on kõnesoleva seadustiku eelnõus ehitamise mõiste puhul valitud teistsugune lähenemine ja lähtunud järgmistest eesmärkidest:

- ehitamise mõiste peab olema võimalikult suures ulatuses kooskõlas tavakeeles ehitamisena mõistetava tegevusega;
- ehitamise mõiste peab olema võimalikult kõikehõlmav ja arvestama eesmärgiga hõlmata kõiki seadusega reguleeritud valdkondade ehituslikke tegevusi;
- ühtse mõiste kasutuselevõtmine ei tähenda, et kõiki hõlmatavaid tegevusi peaks seadustik käsitlema ühtmoodi. Regulatsioon võib tegevusi käsitleda diferentseeritult.

Võrreldes varasemaga asendati sõna *rekonstrueerimine* omasõnaga *ümberehitamine*, mis on selgema sisuga. Ümberehitamine on selline ehitamine, mille käigus ehitise kasutamise otstarve või muud kvalitatiivsed omadused muutuvad oluliselt. Ümberehitamine võib hõlmata nii lammutamist ja seejärel olemuslikult samasuguse ehitise ehitamist. Uue kvaliteedi loomine on ümberehitamist ja muud ehitamist, sealhulgas remonti eristav kriteerium. Näiteks kui tee liikluskoormus muutub, ehitatakse tee ümber – paigaldatakse uus katend ehk viiakse kooskõlla seisundinõuetega; kui parandatakse teel olevaid lõõkauke, on tegemist *remondiga*. Kui olemasolevast ehitisest ehitatakse teise funktsiooniga või mahuga ehitise, siis on tegemist samaväärse ehitamisega, kui seda oleks uue ehitise ehitamine.¹³

Uue terminina on välja toodud ehitamise alaliik – *lammutamine*. Kehtivas EhS-is on ehitise lammutamine küll ehitamise mõiste üks komponent, kuid lammutamise definitsioon puudub. Arvestades eelnõu kohta esitatud tagasisidet, on lisatud ka lammutamise definitsioon. Ehitise lammutamine on tegevus, mille käigus ehitise eemaldatakse kas osaliselt või täielikult. Kui täieliku lammutamise puhul saab rääkida selle eemaldamisest aluspinnasest, siis osaline lammutamine võib tähendada ehitise mahu või muude parameetrite vähendamist, ehitise osa eemaldamist jms.

Täpsemalt on määratletud ka lammutamise, ümberehitamise ning uue ehitise ehitamise omavaheline seos. Kui lammutamise eesmärk on ehitada lammutatud ehitise asemele olemuslikult eelmisega sarnane ehitise, võib seda käsitleda ehitise ümberehitamisena. Selle

¹² Ehitusseadustiku seletuskiri. <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92&>.

¹³ Ehitusseadustiku seletuskiri. <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92&>.

määratluse puhul on oluline ka tegevuste eesmärgiline seos. Teisisõnu, lammutatud ehitise asemele samasuguse ehitise ehitamist saab pidada ümberehitamiseks üksnes kui lammutamise ja uue ehitise ehitamise vahel on ilmne eesmärgiline seos, kui lammutamise eesmärk oligi sama kasutusotstarbega ja mahuga uue ehitise ehitamine. Samas võib lammutamise eesmärgiks olla ka teistsuguse uue ehitise ehitamine. Sellisel juhul ei saa seda tegevuste kompleksi käsitleda ümberehitamisena, vaid seda tuleb mõista kui ühe ehitise lammutamist ja teise ehitise ehitamist.

Ehitise ja ehitamise mõiste laiendamine annab võimaluse hõlmata uue EhS-i kohaldamisalasse mitmeid seni nn hallis alas olnud asju. Sellist tulemust võib pidada positiivseks, sest kaovad vaidlused, milliseid nõudeid nimetatud asjadele kohaldatakse. Varem reguleerimata olukordade uue EhS-i kohaldamisalasse hõlmamine ei tähenda, et ehitusvaldkonna regulatsioon muutuks karmimaks. Just asja ehitise või ehitamisena defineerimine ja selle loamenetluse alt välistamine võimaldab vähendada senist õiguslikku ebakindlust, mis võis väljenduda karmimate nõuete esitamises. Terminite laiendamisest kerkiv positiivne mõju puudutab ka järelevalvet. Riiklikku järelevalvet teostav haldusorgan saab mõistlikud kaalutluskriteeriumid, mille alusel otsustada, kas alustada järelevalvemenetlust.

Laiendatud ja erivaldkondadega ühtlustatud definitsioonid võimaldavad erivaldkondade võrdlust ning seeläbi sisulisemat analüüsi, millised peaksid olema loareservatsiooniga tegevused. Kui enne oli igas eriõigusaktis erinev kontseptsioon seal reguleeritud ehitisest ja sellele esitatud nõuetest ning seeläbi ehitise ohutusest, siis uues EhSi-s on nõuded sätestatud üldnõuete ja need on printsibiina kohaldatavad kõikidele ehitise definitsiooni alla mahtuvatele asjadele. Abstraktsete nõuete esitamine võib aga olla ka üks kodifitseerimise negatiivseid tagajärgi, sest liigne abstraktsus võib tekitada probleeme seadustiku rakendamisel. Segadus rakendamisel võib viia väärtõlgendusteni ning isikutele lisanõuete esitamiseni.

4. Kokkuvõte

Riigikogu menetluse jõudnud planeerimisseaduse eelnõu ja ehitusseadustiku eelnõu loovad just ühitatud mõistesüsteemi kaudu parema aluse kogu planeerimis- ja ehitusõiguse rakendamiseks. Õigusaktide üheaegse koostamise ja menetlemise tulemusel võiks kogu valdkond jätkata ühitatud arengut. See tagaks, et vahepeal üksteisest eraldunud, kuid samas väga seotud valdkonnad, ei tekitaks rakendamisel õiguslikku segadust sellega, et sama terminit kasutatakse eri õigusaktides erisuguse tähendusega. Ka terminite sisuline arendamine ja näiteks kohtupraktikas tõlgendamine peaks mõjutama valdkonda tervikuna, mitte jääma kitsalt ühe või teise õigusakti raamesse.

Kodifitseerimisel on planeerimis- ja ehitusvaldkonnale olnud positiivne mõju, sest:

- ühtse õigusakti loomine võimaldab selgelt väljendada, et loodud reeglid kohalduvad ka varem hallis alas olnud asjadele;
- laiemad definitsioonid püüavad kinni tegevused/asjad, millega on praktikas olnud järelevalve seisukohast probleeme (nt ujuv saun);
- ühtlustatud definitsioonid võimaldavad hõlpsamini loamenetlusi sisuliselt ühitada ning seeläbi vähendada halduskoormust.

Samas võib mõistete kodifitseerimise negatiivse küljena välja tuua järgmist:

- mida laiemad definitsioonid, seda ebamäärasem kohaldamisala;

- tekib kuritarvituste oht (näiteks katendi ümberpaigutamine või pinnase kuhjamine võib väärtõlgendusena tähendada porgandipeenra rajamist).
Seetõttu tuleb jälgida, et mõistete sisu laiendamisel ei hõlmataks ebamõistlikku hulka tegevusi või asju, mida tegelikult ei soovita reguleerida.