

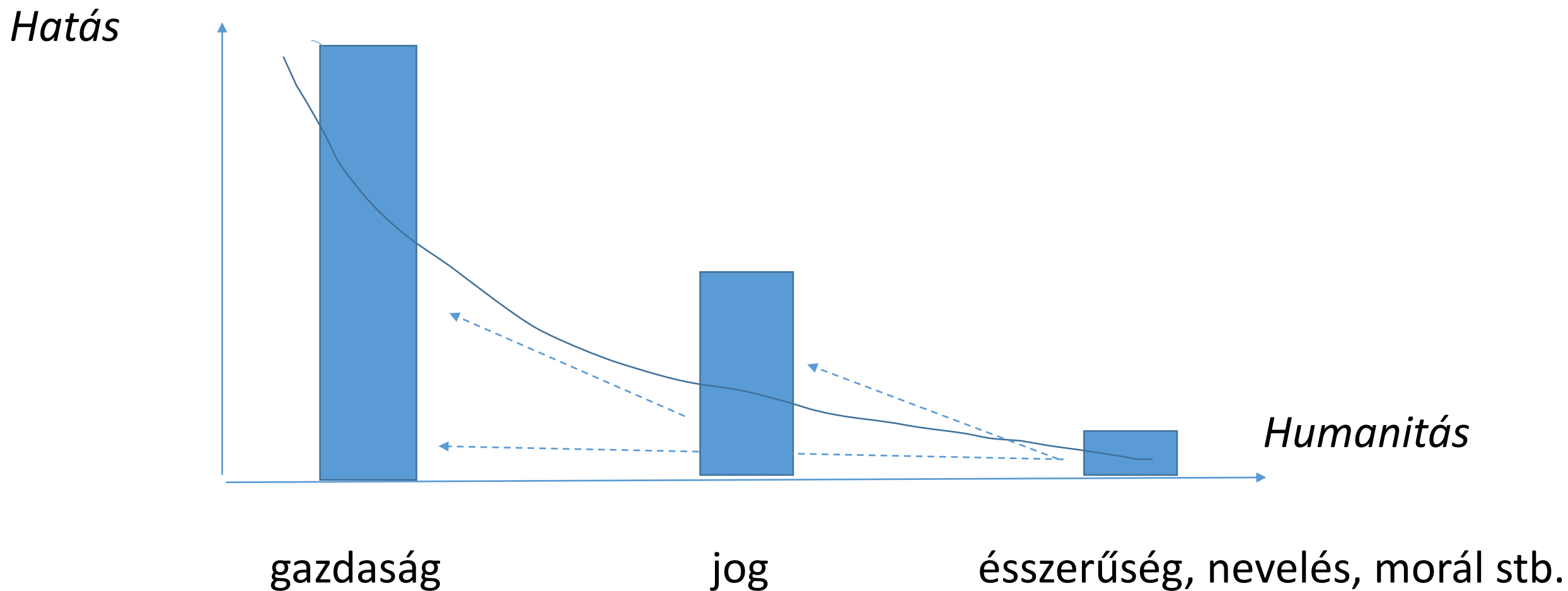
# A felszíni és a felszín alatti vizek védelme

Fülöp Sándor

Környezeti Management és Jog Egyesület (EMLA)

NKE, Víz- és Környezetpolitikai Tanszék

# I.1. A fenntartható fejlődés szabályozói



# I.2. Környezetjog: új fejlemény a jog történetében

- 1969 US National Environmental Policy Act (NEPA) – innen számítják a modern környezetjogot
- Nem arról van szó, hogy kitaláltak egy új jogágot és beillesztették a többi közé, mondjuk a családjog és az adójog mellé – az új jogág a teljes jogrendet át (szeretné) írni, ideértve az emberi jogokat és a nemzetközi jogot is (ún. keresztbefekvő jogág).
- A környezetjog *alanyai*: mindenki (mint polgár, mint vállalkozó, mint szakember, fogyasztó, háztulajdonos, gépkocsivezető vagy egyszerűen csak egy létező biológiai lény, aki egészséges akar maradni és a gyerekeinek is ezt kívánja).
- A környezetjog *tárgya*: a környezet, ami gyakorlatilag minden, ami körbevesz bennünket. A környezet fogalmát mindenki érti, de senki sem tudja jól meghatározni.
- A környezetjog *idői dimenziója* a generációk közötti igazságosság.

# I.3. A vízjog története

- Római jog: *res divini iuris* vagy *res humani iuris* (vagy: *res publicae* and *res privata*, azaz az istenek joga és az emberek joga, illetve közjog és magánjog); ugyanakkor a magánjognak része volt a mindenki használatára szolgáló dolgok joga, ide értve elsősorban a folyók és kikötők vizének a használatát, függetlenül attól, hogy ki a tulajdonos. Láthatjuk tehát, hogy a tulajdonjognak volt egy közérdeket szolgáló korlátja.
- A felszín alatti vizekre még nem irányult külön figyelem a vízjog előzményeiben, azt teljesen természetesnek vették, hogy a földtulajdonosok joga a felszín alatti vizekre is kiterjed.
- A vizeken fennálló közösségi jogosultságokat elsősorban az esetjogi (common law) országok vitték tovább. A parti jogok ugyan elsősorban a partmenti ingatlan tulajdonosát illették meg, ugyanakkor csak az *ésszerű vízhasználat erejéig*, ami nem veszélyeztethette más személyek vízhez való jogát, akár azt sem, hogy csatornát vezessen a saját távolabb lévő telkére. Az amerikai jogban ehhez járult az *első használó joga*, azaz a közösségi használók közül az élvezett elsőbbséget, aki korábban kezdte el használni a vizet, a többieknek csak a maradék jutott, ha ugyan volt ilyen.
- A modern (...) jogokban a vízmegosztás már a *közigazgatás* feladata, az állami vízügyi hatóságok nyilvántartják a rendelkezésre álló vízkészletet és annak az erejéig adnak ki használati engedélyeket, meghatározva az egyes használók által kivehető mennyiséget. A közigazgatás feladata emellett a mennyiségi korlátok monitorozása is. A vízhasználati jogok egy idő múlva *átruházhatókká* váltak.

# I.4. Környezetvédelem és tulajdon

- A környezetvédelem egyik legnagyobb gyengesége, hogy mindig megtorpan a magántulajdon előtt. A Neolitikus Forradalom (i.e. 10.000 körül) a mezőgazdasággal együtt a magántulajdont is megteremtette. Azóta folyamatosan csökken a köztulajdonban lévő dolgok száma, a *politikai liberalizmus* pedig végül a magántulajdont korlátlaná és egyoldalúvá tette.
- A tulajdonjog társadalmi és környezeti vaksága a fenntartható fejlődést illuzórikussá teszi. Emiatt a tulajdonnal járó jogokat és kötelezettségeket *egyensúlyba* kell hozni. Azok a tulajdonosok pedig, akik nem képesek vagy nem hajlandóak a megfelelő szociális érzékenységet és ökológiai felelősséget tanúsítani, nem méltók a tulajdonukra. Az erkölcstelen tulajdon nem tulajdon.
- A környezetszennyezés nem lehet többé szerzett, *ingyenes jog*, hanem súlyos adók és illetékek alá kell, hogy essen, amennyiben egyáltalán engedélyezhető átmenetileg, belátható, rövid határidővel. Az államoknak nem a pénztőkét, hanem a jelen és jövő nemzedékek összességét kellene képviselniük, ezzel együtt járna, hogy a természeti tőke felett gondnokságot viselnek.
- Globális szinten egyre komolyabban felmerül, hogy az egyébként szervezetileg régóta létező (más célra létrehozott, de sohasem működtetett) *ENSz Gondnoksági Tanács* (UN Trusteeship Council) működjön ténylegesen a továbbiakban, mint a Világ Környezetvédelmi Hivatala (World Environment Organisation) és felügyelje az államok gondnoki tevékenységét. A Hivatal működésében a tudományos és civil szervezeteknek az ENSz és a tagállamok képviselőjét kiegyensúlyozva, azt ellenőrizve kellene részt venniük.

# I.5. Az ökoszisztémák integritása – a fenntarthatóság célja

- A fenntarthatóság tulajdonképpen a német erdészet gyakorlatából ered. Az 1800-as évekre Európában az erdők nagy része eltűnt, aminek komoly társadalmi és gazdasági következményeit kezdték érezni. A praktikus német közigazgatás ezt úgy oldotta meg, hogy előírta, minden egyes kivágott fa után újat kell ültetni (*Allmende system*).
- Később a nemzetközi vizek joga és gyakorlata is jelentős szerepet játszott az ökológiai rendszerek fenntartása fontosságának tudatosításában (Trail Smelter Case 1938, Great Lakes Water Quality Agreements 1978-88); a vízzel kapcsolatos ökoszisztémákba beleértették a levegő, a földterületek, a víz és az élővilág (ideértve az embereket is) megfelelő minőségét (egészségét) és működését.

Az integráns ökoszisztéma jellemzői:

- élő és élettelen elemeket tartalmaz;
- fenn tud tartani meghatározott szervezeteket
- egyirányú nettó energia áramlás
- diverzitás és megújulási képesség
- változékonyság (egyensúlytalansági állapot) és
- irreverzibilitás (nem tér vissza egy korábbi állapotba, inkább egy új forma irányába fejlődik, alkalmazkodik a környezetének változásaihoz)

# I.6. A környezetjog kudarcának külső és belső okai

- Minden szakértő egyetért abban, hogy *a fenntartható fejlődés nem valósult meg* és még csak nem is abba az irányba haladunk, a környezetjog pedig nem tölti be a rendeltetését. Az okok tekintetében viszont természetesen megoszlanak a vélemények. Alapjában véve a környezetjogon kívüli társadalmi okokat és a környezetvédelem jogának elégtelenségét hibáztatják – nyilván minden félnek igaza van, ezek az okok együttesen hatnak.
- A közvetlen külső okok között sorolják a gazdasági válságokat, a járványokat, a termelési módot és a technológiai fejlődést. Közvetve számos az emberi társadalmakra, közösségekre jellemző diszfunkcionális jelenségekre mutatnak rá. Néhányat a következő két dia tartalmaz.
- Ami a környezetjogot magát illeti, a jogalkotó által kitűzött hangzatos célok és a tényleges végrehajtás, illetőleg az eredmények között óriási szakadék tátong. Egyes intézkedések sikere eltörpül a környezetjog és a tágabb jogi környezet egészének tehetetlensége mellett. Ezt a környezetjog nem megfelelő struktúrájának (tűzoltó munka, a mindig éppen felkapott problémákra összpontosít, nem kiegyensúlyozott), a nem megfelelő szakmai alapok, rosszul használt fogalmak, hiányos eljárási, intézményi és költségvetési alátámasztás. Tartalmát tekintve redukcionista, részekre szabdal, töredezett, túlságosan gazdasági szemléletű és rövidlátóan anthropocentrikus jelenleg a környezetjog. Mert: *nem környezetvédők írják, még csak nem is jogászok.*

# I.7. A fenntarthatatlanság szociológiája

- *A közlegelők tragédiája*: amíg a legelők mindenki számára korlátlanul rendelkezésre álltak, mindenki akkora nyáját legeltetett rajta, amennyit tudott vagy akart. A törzsi viszályok, a rablások, a vadállatok és a betegségek mind az állatok, mind az emberek számát tartósan olyan alacsonyan tartották, hogy a közlegelők kapacitása bőven kihasználatlan maradt. Egyszer azonban bekövetkezett a várva-várt helyzet: az állattartók többsége nyugodtan és kitartóan gyarapodásnak indult. Ez viszont a benne rejlő könyörtelen logika miatt lényegében azonnal a közlegelők kimerüléséhez és az állattartás csődjéhez vezetett. (Garret Hardin, 1968)
- Az egyéni cselekvők képtelenek a saját itt-és-most érdekeiken túl látni. Hardin szerint az egyetlen megoldás, hogy ki kell alakítani (közösen vagy méginkább külső hatalom által) a megfelelő *kényszerítő eszközöket, ahol az önmérséklet* nem működik. Ez már csak azért sürgető igény, mert a közlegelők mintájára nem csak a rendelkezésre álló termőföldek, hanem minden más, csoportok vagy államok által közösen használt erőforrással (tengerek, levegő, világűr stb.) ugyanez fog történni.
- Karl Popper szerint mindez igen hosszadalmas, ahogy a szabályozást megfelelően be tudjuk *kalibrálni*. Számos hibát kell lassanként kiküszöbölni, a közlegelők tragédiájának kivédése hosszú és kudarcokkal tűzdelt folyamat.



# I.8. A fenntarthatatlanság pszichológiája

- A környezetszennyezés, környezetpusztítás nagyon sok rendszer szintű következménye csak jelentős *késedelemmel* áll be, ráadásul általában nagyon sok tényező együtthatása következményeként. Időben, térben, cselekvők szerint rendkívül nehezen átlátható ez a hatásmechanizmus. Emiatt személyesen nem tudunk viszonyulni a saját fenntarthatatlan életvitelünkhöz vagy cselekedeteinkhez.
- Ha mégis felmerül, hogy a dolgok rosszfelé mennek és ezért mi magunk is felelősek vagyunk, működésbe lépnek a személyiség egyensúlyát fenntartani hivatott *védekezési mechanizmusok*, mint a tagadás, a racionalizáció, az eltolás, az elfojtás, a felejtés, a kivetítés, az azonosulás, a szublimáció a szkepticizmus, sőt még a viccek egy része is.
- Ha mégis sikerül tudatosítani a bajt, működésbe lépnek a *társadalmi devianciák*. A környezetvédelemért való felelősségünk olyan, mint a Tízparancsolathoz való viszonyunk: mindannyian elismerjük az igazságát és a fontosságát, magunk is sokszor hivatkozunk rá és meghallgatjuk vasárnaponként az erről szóló prédikációt, mindazonáltal a mindennapi viselkedésünkre vajmi kevés hatással van (Kramer).

## I.9. A vízjog definíciója

- A vízzel kapcsolatos számos emberi tevékenységet szabályozza, másképpen a *hidrogeológiai ciklusra* vonatkozó emberi magatartásokat.
- Része a (tágabb értelemben vett) környezetvédelmi jognak, mindenesetre a környezetjog általános részének sok rendelkezése vízgazdálkodási ügyekben is meghivatkozható.
- Ugyancsak hasonlóan a környezetjoghoz számos kapcsolódó közigazgatási jogi normát, sőt bizonyos polgári jogi szabályokat is rendre alkalmazhatunk vízügyi jogvitákban.
- A vízjog is fellép az *integratív* szerep iránt, megjelennek vízügyi rendelkezések számos más jogterületen is (pl. földvédelmi jog, erdészeti jog, természetvédelmi jog, hulladékgazdálkodási jog), ugyancsak joggal hivatkozik a vízjog a fenntartható fejlődésre, a jövő nemzedékek érdekeire.
- Az általános környezetjoghoz képest a vízjog annyiban is speciális, hogy nagyon sok közvetlen *gazdasági* vonatkozása van.

# I.10. A nemzeti szintű vízjogok rendszere (FAO, 2009) és fenntartható fejlődés vonatkozásai

- A vízzel és szanitációval kapcsolatos *alkotmányos és emberi jogi* rendelkezések
- Az ivóvíz és a vízzel kapcsolatos *közszolgáltatások*
- A vizek *tulajdonjoga* és a vízhasználati jogcímek (a kizárólagos állami tulajdon szerepe, az ún. public trust doktrina, magántulajdon és származékos jogok)
- A vizekkel való *kereskedelem* szabályai
- A vízkivétel, a vízhez jutás *sorrendjének* a meghatározása, a víz, mint természetes erőforrás (vízhierarchia, engedélyezés, gazdasági eszközök, a jogok átruházása stb.)
- *Vízminőség* védelem (emisszió engedélyezés, vízminőségi határértékek, ökoszisztéma kapcsolatok)
- *Katasztrófavédelem*

# I.11. A vízjog alapelvei

- Az édesvíz *sérülékeny erőforrás* (a fenntartható fejlődés elvének tömör ágazati megfogalmazása)
- *Résztvételi vízgazdálkodás elve* (a közösségi részvétel elvének megfogalmazása, azzal, hogy nem csak a hatóságokra nézve irányadó, de a vízhasználókra is vonatkozik)
- *A nők szerepe* a vízgazdálkodás szabályozásában, igazgatásában és a vízvédelemben (az SDG 5. cél alapján – a fejlődő országok többségében a nők kiemelt szerepet visznek a családjaik vízellátásában)
- A vizek *gazdasági értékének* elismerése (a vízhasználatokkal járó összes költséget fedezni kell, tehát a szennyező fizet elvének kiszélesítése „használó fizet” elvé)
- *Integrált vízgazdálkodás elve*: a vízügy, az élelmiszerbiztonság, az energia, az egészségügy, a környezetvédelem és a katasztrófavédelem egységes szemléletű szabályozását és irányítását írja elő (a fenntartható fejlődés alapelvei közül természetesen az integráció elvével párhuzamos)

Források: Dublin Principles (1992), Hague WWF Principles (2000), World Water Development Report (2012)

# I.12. A nemzetközi vízjog elvei (J. Gupta)

- Az abszolút vízgazdálkodási szuverenitás elve (a nemzeti vizek feletti korlátlan ellenőrzés, tekintet nélkül arra, hogy azok merre haladnak tovább)
- Az állami terület abszolút területi sérthetlenségének elve (a nemzeti vizek feletti korlátlan ellenőrzés, tekintet nélkül arra, hogy azok honnan jönnek)
- A károkozás tilalma (a vizek használata az egyik államban nem okozhat környezeti vagy egészségügyi károkat a másik államban)
- A méltányos felhasználás elve
- Az integrált vízgazdálkodás elve (az érintett államok az összes vízhasználataikat összehangolják, hogy a legésszerűbb felhasználást elérjék)
- A viták békés rendezésének elve (ideértve a történelmi igényeket is)

# I.13. A környezetjog hagyományos jogintézményei, illetőleg új, rugalmas szabályozó eszközei

A környezetjog hagyományos jogintézményei: („*command and control*”) a jogszabályi előírások alapján kötelező határozatokat hoznak: engedélyt, tevékenység feltételeinek meghatározását, ide értve a környezetvédelmi határérték előírását is, tevékenységre irányuló kötelezést vagy tevékenység korlátozását, felfüggesztését, tilalmát; általános engedélyek; a jogi parancsok végrehajtását a hatóságok folyamatosan (*monitoring*) vagy szűrőpróba szerűen ellenőrzik, új határozatot hozhatnak, *szankciókat* is alkalmazhatnak.

A környezetjog új, rugalmas jogintézményei: a környezethasználókkal való megegyezések, gazdasági szabályozó eszközök, pl. környezeti adók, díjak, ösztönző, támogató programok; közös vonás, tágabb mozgásteret biztosítanak a környezethasználónak, aki a saját gazdasági érdekeit követve juthat el a megkívánt környezetvédelmi eredményekig.

# I.14. Környezetvédelmi eljárásjog

Az anyagi jogi jogintézmények érvényesülésének rendjét szabályozza. Az általános közigazgatási eljárási szabályokon túlmenően sajátos eljárásjogi jogintézmények is vannak a környezetjogban.

- A környezetjogi eljárás *résztevői*: a kérelmező, a hatóság, a szakhatóságok, szakértők, civil szervezetek, helyi közösségek (a civil résztvevők ügyféli jogállásnak a meghatározása)
- A környezetjogi eljárás *megindítása*: kérelemre vagy hivatalból, a kérelmeknek kötelező melléklete lehet, pl. hatástanulmányok, mérési jegyzőkönyvek
- *Bizonyítási* eljárás a környezetjogi ügyekben: szakmailag összetett, bonyolult, ezért több szakértőre, szakhatóságra is szükség lehet, amellet sokszor okiratok, jegyzőkönyvek, tanúk is
- A környezetjogi hatósági döntés: a bizonyítékok értékelésével megállapított tényállás, szakmai és jogi értékelés; alapulhat hazai és EU környezetjogon, de figyelembe veszi az ágazati terveket is; tartalmazhat engedélyt, kötelezést, tilalmat, bírságot; a környezetjogi határozatok *jogereje* relatív: a tényállás vagy annak szakmai, jogi megítélése gyorsan változhat, emiatt a környezetjogi határozatok tartalmát gyakran kell módosítani, akár vissza is vonhatók
- *Végrehajtás, monitoring*: a környezetvédelmi eljárások visszacsatolási fázisa, ami adott esetben új eljárások megindításával járhat, például szankciók vagy a végrehajtás közvetlen kikényszerítése
- A környezetjogi eljárások *költségei és a határidői*: a szakértők, műszeres vizsgálatok, eljárási díjak miatt is a költségek igen magasak is lehetnek, az eljárási határidők pedig, a számos résztvevő, a több szakaszos eljárások miatt a közigazgatásban szokásosnál általában hosszabbak lehetnek

# I.15. A vízgazdálkodási eljárásjog

- *Elvi* vízjogi engedély, vízjogi *létesítési* engedély és vízjogi *üzemeltetési* engedély
- Környezeti vonatkozások: ha a hatásvizsgálati küszöbértéket nem éri el egy tevékenység, attól még a vízjogi engedélyezési eljárásban vizsgálják a környezeti hatásokat
- Vagyonosi vonatkozások: vízkészlet járulék, szolgalmi jogok (vízelvezetési, vízhasználati), a nemzeti vagyonba tartozó vizek használati jogai, kártalanítás és költségmegosztás
- Helyi önkormányzati hatósági hatáskörök
- Vízügyi adatkezelés, *vízikönyv*



# I.16. Az Alaptörvény környezetvédelmi rendelkezéseinek a szerkezete

<b>az állam</b>	<b>kötelezettségei</b>	<b>most</b>
<b>az egyének</b>	<b>jogai</b>	<b>a jövőben</b>

# I.17. A vizek tulajdonjoga az Alaptörvényben

- A természetes édesvizek (felszíni, felszín alatti vizek és a csapadékvizek is) kizárólagos nemzeti tulajdonban vannak
- A víztesteket tartalmazó földrajzi képződmények (meder, partok, szigetek, csatornák, tározók stb.) szintén
- A kapcsolódó létesítmények (árvízvédelmi vonalak, közszolgáltatási üzemek, vízilétesítmények) főszabályként szintén nemzeti (állami vagy önkormányzati) tulajdonban állnak, azonban a kisebb helyi létesítmények lehetnek magántulajdonban is
- De: a kitermelt vizek alkotmányjogi megítélése közelít más kereskedelmi javakhoz

# I.18. A környezeti jogok ütközése más alkotmányos jogokkal

I. cikk (3) bekezdés (A szükségesség-arányosság teszt az Alaptörvényben)

„(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

## I.19. Egy környezeti szempontból lényeges nagyberuházás 8 hatásvizsgálata...

- a beruházás pénzügyi feltételeiről való gondoskodás – banki vizsgálat a környezeti hatásokról
- a beruházás területi igényeinek a biztosítása, az önkormányzat képviselő testületének településrendezési döntése – stratégiai környezeti vizsgálat (SKV)
- a tervezett beruházás összes várható környezeti hatására kiterjedő vizsgálat – környezeti hatásvizsgálat (KHV)
- a konkrét műszaki megoldások és kibocsátások technikai szintű meghatározása – egységes környezethasználati engedélyezési eljárás
- létesítmény építése, telepítése – létesítési típusú engedély, a környezetvédelmi hatóság szakhatósági vagy véleményező hatóságként való részvételével
- az elkészült létesítmény ismételt megvizsgálása – használatba vételi eljárás
- az idő múlásával annak ellenőrzése, hogy a beruházás környezeti hatásait tekintve beváltotta-e a hozzá fűzött várakozásokat, környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás – működési engedély a) akkor ha egy létesítmény környezetvédelmi engedélye lejárt, illetve, b) ha környezetszennyezést észlelnek vagy c) egy beruházás létesítésekor nem került sor hatásvizsgálatra és ezt kell pótolni
- a létesítmény felszámolása, a csőd- és felszámolási eljárás – hatásvizsgálat, környezeti állapotvizsgálat

# I.20. Környezeti hatásvizsgálat a vízjogban

- A *Víz Keretirányelv (WFD) 4(7) cikk* kivételt enged az Irányelv célkitűzései alól (a felszíni és felszín alatti víztestek jó állapota), ha egy létesítmény vagy beavatkozás kiemelt közérdek és a környezeti hatásai elfogadhatók
- A kivétel további feltételei
  - A kívánt cél nem érhető el másképp vagy csak aránytalan költségekkel
  - A hatások csökkentése érdekében minden lehetséges intézkedést megtesznek
  - A vízgyűjtő területi tervezésben a módosításokat részletesen leírják, indokolják és időszakonként felülvizsgálják
- Ennek a vízügyi hatásvizsgálatnak („applicability assessment” azaz „alkalmazhatósági vizsgálat”, hasonlóan az Élőhelyek Irányelvben szereplő „appropriateness assessmenthez”, azaz „megfelelőségi vizsgálatához”) nincsenek meg a részletes anyagi jogi és eljárási szabályai, azt analógia útján kell kikövetkeztetni a hatásvizsgálati jogból és más a környezetvédelmi jog általános részében szabályozott (alapelvek, közösségi részvétel stb.) szabályokból

# I.21. A közösségi részvétel rendszere

<b>A. <u>Az információhoz való hozzájutás joga</u></b>	<b>A.1 Passzív (kérelemre)</b>	<b>A.2 Feltételei: a) forma b) határidő c) költség</b>	<b>A.3 Kivételek: a) állami b) hivatali c) 3. személy</b>
	<b>A.4 Aktív (a közigazgatási szerv saját kezdeményezésére)</b>		
<b>B. <u>Beleszólási jog</u></b>	<b>B.1 Egyedi döntések</b>	<b>B.2 Tervek, programok</b>	<b>B.3 Jogalkotás</b>
<b>C. <u>Jogorvoslati jog</u></b>	<b>A-hoz kapcsolódva</b>	<b>B-hez kapcsolódva</b>	<b>Önállóan</b>
	<b>A jogorvoslat minősége: egyenlő, méltányos, időszerű és megfizethető (fair, equitable, timely and not prohibitively expensive)</b>		

# I.22. A részvételre képesítés rendszere

	<u>Információval</u>	<u>Szervezeti segítséggel</u>	<u>Akadályozásának tilalmával</u>
<b>Általánosan</b>	környezeti, intézményi és eljárási információval	könnyű alapítási, működési szabályok, normatív támogatás	a <i>megkülönböztetés</i> tilalma a részvételben
<b>Egyedi ügyekben</b>	környezeti, intézményi és eljárási információval	civil szervezetek, közösségek részvételi jogainak támogatása	a közösségi részvétel <i>megtorlásának</i> tilalma

# I.23. Közösségi részvétel a vízjogi közigazgatási ügyekben

- Történetileg a *fürdésre alkalmas vizekkel* kapcsolatban, elsősorban közegészségügyi, közbiztonsági okokból a vízügyi hatóságok széles körű tájékoztatást adnak, ráadásul ez nem csak aktív, de speciális aktív információszolgáltatás (gondoskodni kell róla, hogy az információ mindenképpen eljusson a címzettekhez, pl. a helyszínre kihelyezett feltűnő táblák révén); ezen kívül kérelemre a részletesebb vízminőségi, laboratóriumi stb. adatok is hozzáférhetők; ami a második pillért illeti, a fürdőhelyekkel kapcsolatosan a panaszokat, javaslatokat nagyon komolyan kivizsgálják.
- A *vizek kártételeivel* kapcsolatban is széleskörű aktív információszolgáltatás folyik, illetőleg a megelőzésbe, védelembe is *bevonják* az érintett lakosságot.
- A WFD alapján a vízgyűjtő területi tervezésben a nyilvánosságnak több lépcsőben van véleményezési joga. Az egész tervezési folyamatról („meta információ”) is tájékoztatni kell a nyilvánosságot 3 évvel a terv hatálybalépését megelőzően. Az alkalmazás során felmerült problémákat 2 évvel, a terv első változatát 1 évvel a hatálybalépés előtt kell nyilvánosságra hozni. Erről nemzeti konzultációt kell tartani, amire legkevesebb 6 hónap felkészülési időt kell biztosítani.



# II.1. A vízvédelmi és a vízgazdálkodási jog összefüggése és elhatárolása

- A vízvédelmi jog a környezetvédelmi jog egyik ágazata, a vízgazdálkodási jog a gazdasági igazgatási jogágazatok közé tartozik,
- a vízvédelmi jog a vizek *minőségi* védelmével, a vízgazdálkodási jog pedig a vizek *mennyiségi* szempontú elosztásával, felhasználásával foglalkozik,
- a vizek mennyiségi és minőségi kérdései persze rendkívül szorosan összefüggenek,
- de a két jogág szemléletében jelentős különbségek is vannak, amik elsősorban a vízvédelmi jog *rendszerű* megközelítésével függenek össze; az azonosságra és különbségekre tekintettel a két terület hol egy jogágazatba tartozik, hol meg szétválik.

# II.2. A vízjog kapcsolata más környezetvédelmi jogágakkal és környezetvédelmi jogon kívüli jogágakkal

## A környezetvédelmi jogon belül:

- természetvédelemmel (a vizes élőhelyek fennmaradása megfelelő minőségű és mennyiségű víz biztosításától függ, másfelől viszont a különböző lápok, mocsarak, part menti természetvédelmi területek fontos szerepet játszanak a vizek megtisztításában)
- a hulladékgazdálkodási joggal (folyékony hulladékok, szennyvizek megtisztítása a két jogág határterülete, a hulladékgazdálkodási létesítmények pedig megfelelő vízvédelmi intézkedéseket igényelnek)

## A környezetvédelmi jogon kívül:

- a katasztrófavédelmi joggal (pl. az árvizek és a vizek egyéb kártételei vonatkozásában)
- a közegészségügyi joggal (pl. a fürdőhelyek kijelölése vagy az ivóvizekre vonatkozó szabályok területén)
- az agárjoggal (pl. a vizek nitrát szennyezése vagy a jó mezőgazdasági gyakorlat kapcsán).

## II.3. A vízgazdálkodás feladatai

1. A vízigények kielégítése
2. A vizek okozta károk elleni védekezés (árvizek, belvizek)
3. Vízi létesítmények (pl. termálvíz hasznosítás) engedélyezése, felügyelete
4. Települési és ipari szennyvizek megfelelő tisztításáról és a csapadékvizek megfelelő elvezetéséről való gondoskodás
5. A vízi utak kialakításában való részvétel, sőt a folyószabályozás is

# II.4. A társadalom és a gazdaság legfontosabb vízigényei

A vízigények nem korlátlanul kielégíthetők, a vízgazdálkodási jog egy fontossági sorrendet állít fel:

- a) ivóvíz biztosítása egy sorban a közegészségügyi és katasztrófa-elhárítási igényekkel,
- b) gyógyászati, valamint a lakosság ellátását közvetlenül szolgáló növénytermesztési, ipari és szolgáltató tevékenységek,
- c) állattartás, haltenyésztés,
- d) természetvédelem
- e) a b) pontba nem sorolható öntözés,
- f) egyéb gazdasági vízigények,
- g) egyéb vízigények (így például sport, rekreáció, üdülés, fürdés, idegenforgalom).

## II.5. A vízbázisok védelme

- A legszigorúbb vízgazdálkodási szabályok az ivóvizek távlati biztosítására szolgáló *vízbázis védelem* szabályai
- különböző védőterületeket határoznak meg aszerint, hogy a szennyeződések mennyi idő alatt érik el a víztestet
- belső területeken néhány nap, kifelé haladva néhány hónap és néhány év
- tilos a vízbázisok közelében bármiféle olyan emberi tevékenység, ami az ivóvíz elszennyezésével járhat: a belső területeken a pusztán emberi tartózkodás is erősen korlátozott, kifelé haladva egyre kevesebb a tilalom, ugyanakkor vannak olyan tevékenységek, például veszélyes hulladéklerakó létesítése, trágyalé leürítése, amik az összes védőterületen tilosak, mások, így bizonyos építkezések, állattartás, közlekedési létesítmények a külső vízbázis-védelmi területeken korlátozásokkal ugyan, de megengedhetők.

## II.6. A vízvédelmi jog emissziós és immissziós szabályai

- A kibocsátási határértékek a vízvédelmi jogban különböznek egyfelől aszerint, hogy milyen veszélyességű, mennyi idő alatt lebomló anyagokról van szó, másfelől pedig, hogy a szennyezőanyag kibocsátás milyen befogadóba, felszíni vagy felszín alatti vízbe, esetleg (a szennyvizet egy szennyvíztisztító telepre szállító) közcsatornába történik.
- A vízminőségi határértékek is nagymértékben különböznek aszerint, hogy az adott víztest ivóvízkivételre szolgál, az élővilág kedvező életfeltételeinek biztosítására vagy fürdésre (strandolásra).
- A vízvédelmi jog a természetes vizek minőségét általában különböző halfajták számára alkalmas vízminőségekben ragadja meg: pisztrángos, márnás és dévéres vizek.

## II.7. Hogyan óvható meg a felszíni és a felszín alatti vizek jó állapota?

- A felszíni vizek jó állapota ökológiai, kémiai és fizikai szempontból egyaránt (engedélyezési eljárásokkal, általános jogszabályi tilalmakkal, kötelességekkel és az ezek végrehajtását szolgáló ellenőrzéssel, szükség esetén pedig szankciókkal pl. vízvédelmi bírság, csatornabírság, tevékenység korlátozása) biztosítják.
- A felszín alatti vizek jó ökológiai állapotát megelőzéssel, tilalmakkal (lerakás, tárolás, bevezetés), műszaki védelem elrendelésével.
- A mezőgazdasági tevékenységek nitrát szennyezése elleni fellépés: egyrészt tilalmak, védőtávolságok, másrészt a termelők helyes mezőgazdasági gyakorlatra való ösztönzésével.

## II.7. A jogfejlődés iránya a kútfúrások ellenőrzésében

- A vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk 14. §-a is akként korlátozta az új kutak létesítését, hogy „új kút a község belterületén és a lakott külterületen netán már létező kutaktól, tavaktól, forrásoktól, víz csatornáktól vagy házaktól legalább 3 méter, a község belterületén kívül létező hasonló művektől pedig legalább 15 méter távolságban építendő. Ezen távolságok meg nem tartása esetén az új kút az érdekelt fél kérelmére betömendő.” A szabályozás egyszerre volt tekintettel a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi védelmére azáltal, hogy figyelembe vette a már létező kutak és vízforrások elhelyezkedését, és korlátozta a vízkivétel mennyiségét azzal, hogy csak „az élet rendes szükségletére” (azaz *nem gazdasági célra*) szolgáló kutak létesítését tette lehetővé.
- A törvénycikket a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény 1965. július 1. napjával helyezte hatályon kívül, melynek 27. § (1) bekezdése vezette be azt a mai napig is alkalmazott és az 1885. évi szabályozáshoz képest komoly előrelépést jelentő főszabályt, miszerint a kutak létesítése *vízjogi engedélyhez* kötött. Ezen általános engedélyezési kötelezettség alól a 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet 62. §-a értelmében kizárólag azon ásott kutak képeztek kivételt, amelyek mélysége az első vízadó réteget követő záróréteget nem haladta meg, illetőleg a környezetre szennyező hatású építményektől az építési előírásokban meghatározott távolságban voltak. A szabályozás tehát kizárólag az olyan ásott kutak létesítését tette lehetővé vízjogi létesítési engedély nélkül, amelyek esetében nem csupán *a mennyiségi használat volt korlátozott*, hanem az is egyértelműen biztosítható volt, hogy a kút a vízzáró réteget ne sértse, továbbá a kút elhelyezésére is további garanciális, az esetleges szennyezést megakadályozó szabályok vonatkoztak.



## II.7. folyt.

- A 18/1992. (I. 28.) Korm. rendelet 1992. február 15-i hatállyal a 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendeletet akként módosította, hogy *a jegyző engedélyét követelte meg valamennyi kút tekintetében*, még akkor is, ha az „kizárólag a talajvíz felhasználását biztosítja”. A Korm. rendelet új, ugyancsak 1992. február 15. napjától hatályos 62/A. §-a értelmében pedig a jegyző által folytatott eljárásokban az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi, közegészségügyi és vízügyi hatóság szakhatóságként működik közre. Mindez egyben azt is jelentette, hogy 1992. február 15. napjától kezdődően az engedélyezési kötelezettség a kutak vonatkozásában lényegében teljessé vált: valamennyi, akár ásott, akár fúrt kút létesítése mélységtől, elhelyezkedéstől, a vízhasználat céljától és várható nagyságától függetlenül ezt követően mind a mai napig kizárólag engedéllyel lehetséges.
- Az 1996. január 1. napján hatályba lépő Vgtv. átfogóan szabályozta újra a felszíni és felszín alatti vizek hasznosításával, hasznosítási lehetőségeinek megőrzésével és kártételeinek elhárításával kapcsolatos egyes kérdéseket, a 28. § (1) bekezdésében fenntartva az engedélyezési kötelezettség teljességét. A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdése a korábbi szabályozással egyezően a települési önkormányzat jegyzőjének hatósági engedélyét követelte meg az olyan kút létesítéséhez, amely a házi vízigény kielégítését szolgálja, és amely „kizárólag a talajvíz felhasználásával működik.” A Korm. rendelet 25. § (3) bekezdése értelmében a jegyző által lefolytatott eljárásokban a vízügyi, valamint a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként működik közre.

## II.7. folyt.

- A 2010. évi XIII. törvény 2010. március 1. napjától teremtette meg a Vgtv. 28. § (1) bekezdésének módosításával a „jogszabály által *bejelentéshez kötött* tevékenységek” kategóriáját, azzal, hogy a törvény indokolása szerint „[a] módosítás alapján a felügyelőségnek történt bejelentést követően a tevékenység egy meghatározott idő elteltével kezdhető meg. E határidő alatt, illetve a tevékenység megkezdésének időpontjában *a felügyelőség ellenőrzi*, hogy a környezethasználatra vonatkozó jogszabályi feltételek teljesülnek-e. Ha a környezethasználó e követelményeknek nem tesz eleget, a felügyelőség megtiltja a tevékenység megkezdését, illetve az idő előtt megkezdett tevékenység folytatását, valamint annak felfüggesztését rendelheti el.”
- Tekintettel arra, hogy e tevékenységek esetében - engedély hiányában - a környezetvédelmi hatóságnak folyamatosan ellenőriznie kell a jogszabályi feltételek betartását, a módosítással a bejelentéshez kötött tevékenységek vonatkozásában *éves felügyeleti díj* meghatározására is sor kerül. A bejelentési kötelezettség intézményének megteremtése azonban *a kutak helyzetét nem érintette*, azok esetében az engedélyhez kötöttség változatlan formában maradt továbbra is hatályban, oly módon, hogy a kút létesítésének módjától, a létesítés helyétől, tervezett mélységétől, a vízkivétel nagyságától és céljától függetlenül valamennyi magyarországi kút létesítése engedélyhez kötött volt.

# II.7. A Vgtv. tervezett módosítása a kútfúrással kapcsolatban

A Vgtv. 2018. július 20-i módosítása:

- „1. § A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 28/A. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:
  - „(1) A jogszabály alapján engedély nélkül végezhető vagy bejelentéshez kötött tevékenységek kivételével vízjogi engedély szükséges
    - *a)* a vízimunka elvégzéséhez, a vízilétesítmény megépítéséhez és átalakításához (vízjogi létesítési engedély),
    - *b)* a vízilétesítmény használatbavételéhez és üzemeltetéséhez, a vízhasználathoz (vízjogi üzemeltetési engedély), és *c)* a vízilétesítmény megszüntetéséhez (megszüntetési engedély).”
- „4. § A Vgtv. 45. § (7) bekezdés *s)* pontja helyébe a következő rendelkezés lép:
  - *(Felhatalmazást kap a Kormány)*
  - „*s)* a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, ezekben az esetkörökben az utólagos bejelentés tartalmi elemeinek és az utólagos hatósági ellenőrzés szabályainak, továbbá a vízügyi hatóságnak történő bejelentést követően megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, ezekben az esetkörökben a bejelentés tartalmi elemeinek és a hatósági ellenőrzés szabályainak;”

A törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint a javaslat célja „olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé *sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás* lefolytatását. Ennek megfelelően engedély és bejelentés nélkül létesíthető *a 80 m-nél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó* vízkivétel biztosító vízilétesítmény. Az engedélyezési kötelezettség fenntartása szükséges azonban *a)* a hideg és termálkarszt készletekbe (víztestekbe) történő beavatkozás mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül, valamint *b)* mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül a *gazdasági célú vízkivételek* esetében”

# II.8. A szószóló, az elnök, a szakmai és civil szervezetek

- A jövő nemzedékek szószólója aggályosnak ítélte, hogy az állam *lemond* az Alaptörvény P) cikkében védett közös örökség, természeti erőforrás minőségi és mennyiségi védelméről, *szabadjára engedi* az ellenőrizhetetlen vízkivételeket, ami a szennyezés kockázatával is jár. Mindezt pontos fogalmi *definíciók nélkül* teszi.
- Tizenegy szakmai szervezet képviselői 2018. január 31. napján a felszín alatti vizek védelmében aláírt közös nyilatkozatukban a vízkészletekkel való *felelős gazdálkodás megszűnése* és a felszín alatti vizek *védelmének felszámolása* ellen tiltakoztak, felvetve egyebek mellett a *szakszerűtlen kútkivitelezésből és az illegális vízkivételekből* következő veszélyeket.
- A köztársasági elnök megítélése szerint a Törvény szakmailag alá nem támasztott, hatástanulmányokkal nem igazolt 1. §-a, amely vízilétesítmény engedély nélküli létrehozását - akár 80 méter mélységig -, valamint mennyiségi korlátozás és egyben ellenőrzés nélkül vízhasználatot enged, nem tesz eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védettségi szinttől való *visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből* fakadó követelményekre
- Az *ivóvíztermelés mintegy 94%-a* felszín alatti vízből, az ún. fő ivóvízadó rétegekből történik. A felszín alatti vízbázisok több mint fele *sérülékeny*, mivel olyan természeti-földtani környezetben található, ahol a terepfelszín alá kerülő szennyeződés lejuthat a vízellátást biztosító víztérbe. Ezeknek a vízbázisoknak a *nyilvántartása*, a biztonságának biztosítása és speciális védelme különösen fontos állami kötelezettség.

# 11.9. Résztevők, folyt. (a köztársasági elnök véleménye)

- A köztársasági elnök felveti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált *jogállamiság* részét képező *jogbiztonság* elvével való összhang kérdését is. A Jogalkotási törvény (Jat.) 5. § (1) bekezdése szerint is a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit, továbbá a Jat. IV. fejezete a jogszabály jogrendszerbe illeszkedése, az előzetes hatásvizsgálat és a jogszabálytervezetek véleményeztetési kötelezettségét is előírja.
- A természeti erőforrások *jövő nemzedékek* számára történő megőrzésével összefüggésben pedig a jelen generációt a választás lehetőségének megőrzése, a minőség lehetőségének megőrzése és a hozzáférés lehetőségének megőrzése terheli. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogyan azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk.
- az Alaptörvény 38. cikk (1) bek. szerint a *nemzeti vagyon* kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a *jövő nemzedékek szükségleteinek* figyelembevétele, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény szerint pedig a *felszín alatti vizek* az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak. A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása tudományos igényvel kell megtörténjen, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel.

# II.10. A visszalépés tilalma az első Alaphatározatban

- A 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a környezethez való joggal kapcsolatosan megállapította, hogy a „környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az *objektív, intézményvédelmi* oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó köteletségei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.” (vö. az alkotmányos jogok és kötelezettségek egyensúlyáról szóló táblázattal)
- [a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem *jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti*, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan (a visszalépés tilalma az AB első alaphatározatában)
- a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk *utólagos szankcionálása* nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. [...] A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé (az AB második alaphatározata)
- Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság több határozatában is kitért a visszalépés tilalma elvének jelentőségére, és az elvet a *természeti környezet* védelmén túlmenően alkalmazhatónak ítélte egyebek között a *zaj- és rezgésterhelési* határértékekre, az épített környezet védelmével kapcsolatos szabályozásra, illetőleg tágabb dimenzióban a környezet és természet védelmére vonatkozó *anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra is*. Ezen túlmenően azt is megerősítette, hogy a visszalépés tilalma elvének érvényesülésére az *egyedi ügyekben* eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük a jogszabályok alkalmazása során.

## II.11. A kútfúrás szempontjából fontos ágazati stratégiák

- Egyes ágazati stratégiák a *közjogi szervezetszabályozó eszközök* körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai, hogy a figyelmen kívül hagyásuk a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében alkotmányellenes.
- A 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP4) 2015-2020 szerint Magyarországon a közepes vagy annál rosszabb minőségű felszíni víztestek aránya 70-80%. Ezzel szemben a közvetlen felszíni szennyező hatásoktól elhelyezkedésük miatt elzárt felszín alatti víztestek 68%-ban jó minőségűek, kiemelkedő jelentőségüket pedig egyebek között az is mutatja, hogy a hazai lakosság ivóvízellátása döntően, mintegy 95%-ban e forrásból történik. A Program, illetőleg azzal egyezően Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve ugyanakkor azt is rögzíti, hogy a felszín alatti vízbázisok több, mint fele a felszíni eredetű szennyezés szempontjából *sérülékeny területen* helyezkedik el.
  - A vízkészletekkel való gazdálkodás szabályozásának egyik eszköze a *vízkészletjárulék*, melyet a vízhasználat *vízjogi engedélyeseinek* adók módjára kell megfizetniük. A járulék elsődleges szerepe az, hogy *víztakarékosságra ösztönözzön*, és érvényt szerezzen a vízkészletek mennyiség és minőség szerinti megkülönböztetésének.

## II.11. Ágazati összefüggések folyt.

- A Nemzeti Vidékstratégia 3.1.2. pontja („Ivóvíz, vízkészletek kulcsfontossága”) a felszín alatti vizek védelmével összefüggésben is azt hangsúlyozza, hogy az „Alföld jellemzője, hogy a felszín alatti vizek tekintetében egyes területeken már most 75-100%-os a kihasználtság, ami az érintett ökoszisztémák állapotát veszélyeztetheti.”
- A felszín alatti vizek helyzetével kapcsolatos problémákat több, jelenleg is hatályos stratégiai dokumentum is egybehangzóan értékeli. A felszín alatti vízkészlet mennyiségét érintő legnagyobb problémaként a vízügyi nyilvántartásokban nem szereplő vízkivétel tekinthető. Az NKP4 becslése szerint az *engedély nélküli vízkitermelés* közel 100 millió m<sup>3</sup>/év, ami a nyilvántartott vízkivétel 12%-a. Ilyen mértékű illegális tevékenység nem csupán milliárdos összegű vízkészletjárulék-bevételekiesést jelent, de ellehetetleníti a vízkészlet-gazdálkodást és igazságtalan a jogkövető vízhasználókkal szemben is. Ez utóbbi már csak azért is igaz, mert amennyiben az engedély nélküli vízkitermelés mértéke a felszín alatti vizek mint korlátozottan megújuló természeti erőforrás mennyiségi fenntarthatóságát veszélyezteti, a hatóság kizárólag az engedéllyel rendelkező vízhasználók vízkitermelését tudja korlátozni, miközben az engedéllyel nem rendelkező vízhasználók még akár tovább is növelhetik vízkitermelésüket.



# II.12. Független szakmai, civil szervezetek részvétele

- Tizenegy szakmai szervezet 2018. január 31. napján közzétett közös nyilatkozata
- Magyar Víziközmű Szövetség: a helytelenül kialakított kutak nagy kockázatot jelentenek a vízellátás biztonságára nézve. A módosítás eredményeként ugyanis „a felszín alatti vízbázisok védelmének jelentős szegmense kerülne a hatóságok, szakhatóságok látókörén kívülre. *A kockázatok lehetősége, száma és súlyossága* már a vízbázisok üzemeltetése esetén is alapvetően megnőne”.
- A Hidrogeológusok Nemzetközi Szövetsége Magyar Nemzeti Tagozata (a továbbiakban: IAH MNT), valamint a Magyar Víziközmű Szövetség a törvényjavaslathoz fűzött észrevételében egyaránt kiemelte, hogy a tervezett 80 méteres kútmélység szakmai szempontból elfogadhatatlan, mert az már eléri és ezáltal veszélyezteti a közüzemi ivóvízhálózat alapját képező *természetes víztesteket*.
- A Magyar Mérnöki Kamara kiemelte, hogy a nem megfelelően kialakított kutak gyakran összekötik a már szennyezett talajvizet és a védett vízadó réteget, a szennyeződés pedig sok esetben a többnyire szakszerűtlenül kialakított kutak és az ásott kutakba vezetett házi szennyvizek hatására ma már a rétegvizet (a második vízadó réteget) is elérte.

## II.12. Szakmai vélemények folyt.

- Az Országos Közegészségügyi Intézet tapasztalatai szerint a magánkutak vize sokszor nem felel meg maradéktalanul az *ivóvízre vonatkozó követelményeknek*, ekként azáltal, hogy magánkutakból származó víz kerülhet be az ivóvízrendszerbe, az ivóvízhálózat minősége is veszélybe kerülhet, mert az esetleges szennyezések az emberi egészséget is közvetlenül veszélyeztethetik.
- A Magyar Víziközmű Szövetség ezzel egyezően emelte ki állásfoglalásában, hogy „számos esetben az engedély nélkül fúrt, korábban házi vízellátást szolgáló kutak (a lakóépület belső hálózatán keresztül) össze vannak kötve a közüzemi vízellátó rendszerrel.” Amíg azonban az engedéllyel rendelkező ivóvízkutak ellenőrzésére az engedélyező hatóság a 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet értelmében háromévente köteles, addig ilyen ellenőrzések lefolytatására a hatóságoknak nem nyílhat lehetőségük akkor, ha engedély és bejelentés hiányában ezen kutak létezéséről sincs hivatalosan tudomásuk.
- Számos szakmai szervezet arra is felhívja továbbá a figyelmet, hogy a Törvény hatálybalépése súlyos *közegészségügyi kockázatokat* is eredményezhet. Ezzel összefüggésben érdemel említést az IAH MNT álláspontja, miszerint „az elmúlt időszakban (10-20 évben), jellemzően egyáltalán nem a közművel ellátatlan tanyáknál, hanem *a belterületeken, a magas vízdíjak megspórolása érdekében* fúrnak illegális kutakat. [...]”

## II.13. A Magyar Tudományos Akadémia álláspontja

Az MTA az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában megerősítette, hogy az elfogadott szabályozás „komoly veszélyt jelent a hazai felszín alatti vízkészletekre. Több helyen a *talajvíz szintjének jelentős mértékű csökkenésére* számíthatunk, amely veszélyeztetheti a felszín alatti vizektől függő ökológiai rendszereket, valamint a természetes és mezőgazdasági növényi kultúrákat. Felszín alatti vízbázisaink biztonságban tartását ellehetetlenítené, az ivóvízellátás biztonságát jelentős mértékben csökkentené. Az MTA hangsúlyozta, hogy amíg Európában a vízellátás 75%-a, addig Magyarországon több mint 95%-a származik a felszín alatti vizekből. Az MTA álláspontja szerint „[a]z ismert és regisztrált vízkivételek mellett sajnos ma Magyarországon több százezer illegálisan fúrt kút is terheli a felszín alatti vízkészleteket. [...] Sajnos a jelenlegi helyzet is már igen komoly problémákat vet fel, hiszen az említett illegális kutak által termelt nem regisztrált vízkiemelés mértéke elérheti az évi 100 millió m<sup>3</sup> értéket. Ez a mennyiség már jelenleg is több helyen komolyan veszélyezteti a fenntartható felszín alatti vízhasznosítást és gazdálkodást.” Az MTA megítélése szerint az ellenőrizhetetlen mértékű terhelések olyan jelentős (akár 0,5-1,0 méternél is nagyobb) felszín közeli vízszint süllyedésekben nyilvánulhatnak meg, amelyek *a felszín alatti víztől függő ökoszisztémák károsodásához* is vezethetnek. A prognosztizálható, nagy területekre kiterjedő országos talajvízsüllyedés azonban nemcsak a természetes növényzetre lehet hatással, hanem *a szántóföldi növénykultúrák öntözési igényét* is tovább növelheti. E folyamat enyhítésére még több ellenőrizetlen kút létesülne, tovább rontva egyfajta *negatív spirálként* a felszín alatti vizekkel kapcsolatos mennyiségi állapotokat. A legnagyobb veszélyt a szakértelem nélküli tömeges kútlétesítés jelentheti. A rosszul kialakított cementezett kutak szinte *vertikális gravitációs ejtő kútként* szolgálhatnak a különböző típusú szennyeződések felszín alá juttatásában. Azután pedig a felszín alatti áramlások révén a vízben oldott *szennyeződések horizontális, vagy akár vertikális irányú tovább terjedése megállíthatatlan.*” A felszín alatti szennyezés eltávolítása pedig (amennyiben egyáltalán lehetséges) rendkívül drága és évekig tartó folyamat

# II.14. Alkotmánybíróság határozata és az új Vgtv.

A **13/2018. (IX. 4.) AB határozat** szerint a 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. §-a és 4. §-a az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és a XXI. cikk (1) bekezdése sérelme miatt alaptörvény-ellenes.

A Vgtv. jelenleg hatályos 28/A. § (1a) pontja erre is tekintettel a következőképpen rendelkezett:

*Előzetes bejelentést követő jóváhagyás után létesíthető mezőgazdasági öntözési célú kút, ha a következő feltételek együttesen teljesülnek:*

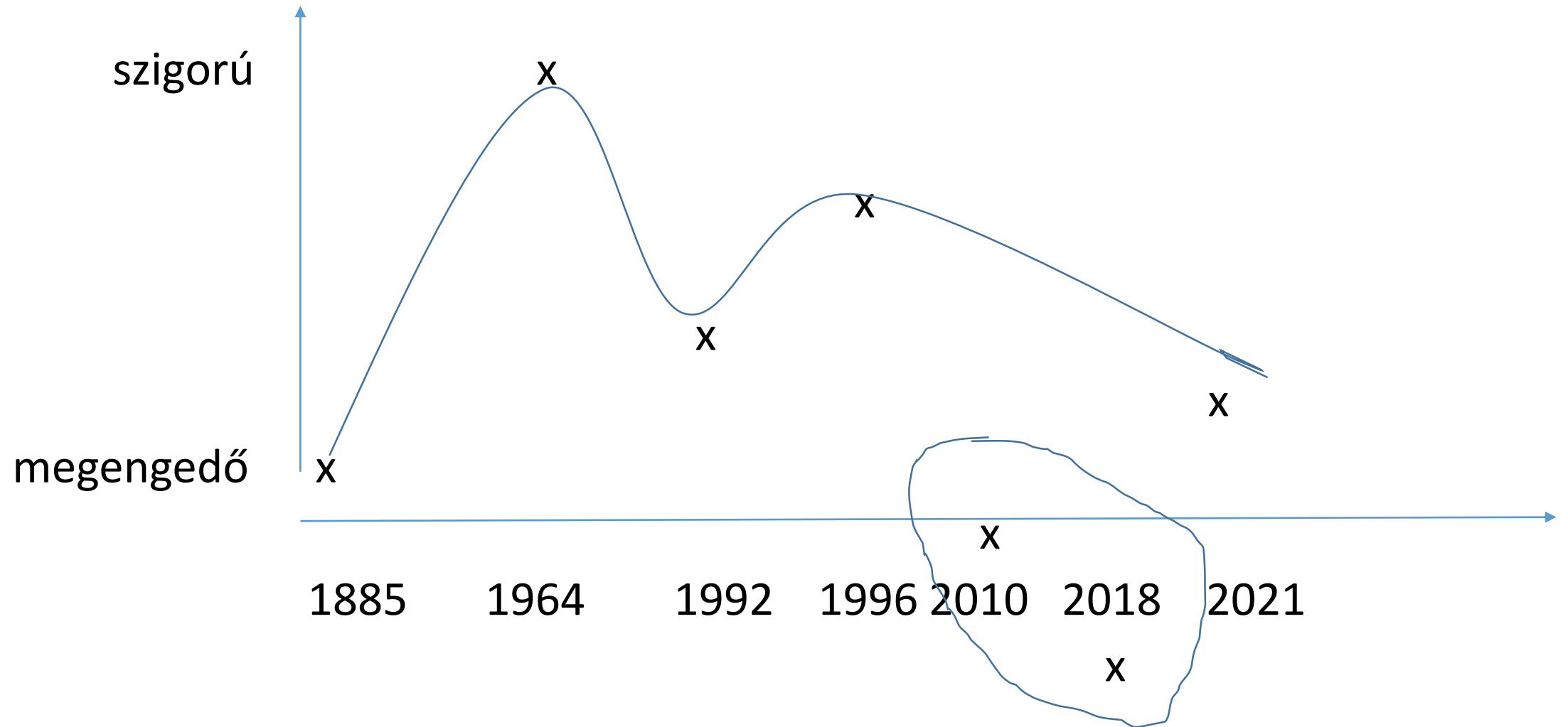
*a) a kút a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló kormányrendelet szerint kijelölt, kijelölés alatt álló, illetve előzetesen lehatárolt belső, külső és hidrológiai védőidom, védőterület, valamint karszt- vagy rétegvíz készlet igénybevétele nélkül, továbbá a hatósági nyilvántartásban szereplő talaj vagy talajvíz szennyezéssel nem érintett területen létesítik,*

*b) a kút talpmélysége az 50 métert nem haladja meg és az első vízzáró réteget nem éri el,*

*c) a kúthoz kapcsolódó öntözőrendszer kizárólag a létesítő, üzemeltető művelése alatt álló területek öntözését szolgálja,*

*d) a kút a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendelet szerint a hatósági nyilvántartásba a létesítő előzetesen bejelentette, továbbá a bejelentés jóváhagyását követően a létesítés során a víz mennyiségének mérését biztosító digitális kútvízmérővel felszerelte.*

# II. 15. A vízjog rendszer viselkedése: negatív visszacsatolások



## II.16. Megjegyzések a kútfúrési AB ügyhöz

- Carl Schmitt és Hans Kelsen közül lehet, hogy mégiscsak az utóbbinak volt igaza a *jog rendszer jellegét* illetően.
- A rendszerszemlélet több vonatkozásban is megjelenik a 80-m-es ügyben: *intézményi* oldalon a kormányzati és egyéb állami szervek közötti munkamegosztás és a tudományos és civil szervezetek, intézmények deliberatív megközelítése, tartalmilag pedig a különböző gazdasági, ágazati érdekek, valamint a jelen és jövő nemzedékek érdekeinek megjelenése, összemérése (vagy éppen annak elmulasztása), a *vízgazdálkodási, természetvédelmi, egészségügyi szempontok* együttes vizsgálata, a hatásvizsgálat számonkérhetősége, illegőleg az *egyes vízgazdálkodási érdekek összemérése*.
- Az elvetélt szabályozás egyik oka az, hogy az alacsony hatékonyságú, nem megfelelő eszköz- és szakember ellátottságú *hatósági rendszer problémáit* deregulációval próbálta megoldani. Más megoldások is elképzelhetők lennének.

## II.17. Az ésszerű és hatékony vízgazdálkodás gazdasági eszközei

- Az emberi társadalmak szerveződésében a vízszolgáltatás megszervezésének döntő szerepe volt, nagyon leegyszerűsítve az egyiptomi, mezopotámiai, kínai államok emiatt jöttek létre. *Az állam azonban nem mindig jó gazda*, mint ahogy a helyi közösségek sem, elsősorban az *individualizáció* történelmileg előre haladó folyamata miatt (a társadalmi tőke csökkenése, az emberek egyre kevésbé bíznak meg egymásban és az intézményekben és egyre kevésbé hajlandók együttműködni. A közösségi jellegű vizes infrastruktúra lepusztul.
- Felmerül tehát, hogy a vizeket magán (nagyvállalati) tulajdonba kell adni, ott van *érdekeltség, tőke és hatékonyság*. A javak szabad áramlása, a piac jutalmazó-büntető szerepe a magánérdekekre való hatása miatt hatékonyabb lehet az állami vagy közösségi kényszereknél. *Coase tétele* szerint az ésszerű piaci szereplők törvényszerűen az adott természeti erőforrás legésszerűbb felhasználása irányába fognak haladni. Ha nincsenek túl nagy adminisztratív korlátok (tranzakciós költségek), akkor az erőforrások pedig előbb utóbb azok kezébe kerülnek, akik a leghatékonyabban tudják kezelni azokat. A profitabilitás legfőbb törvénye azokat jutalmazza, akik ésszerűen viselkednek: „a vizek felfelé folynak, a pénz irányába”.

## II.18. A vízgazdálkodás gazdasági eszközeinek negatív vonásai

- A gazdasági verseny *vesztéseinek* tehát le kell mondani a vizek közvetlen felhasználásáról, ehelyett fizetniük kell a vízért vagy a víz felhasználásával előállított termékekért (virtuális víz).
- A tulajdonjog *exkluzív*: a tulajdonosé a teljes rendelkezési jog, abból mindenki más ki van zárva. Persze, ha nem jól gazdálkodik vagy nem jól adja el a terményeit, nem lesz nyereséges, előbb-utóbb átkerül a vesztesek oldalára.
- A szabadversenyos kapitalizmus azonban egy idő után oda fejlődik, hogy a nyertesek szeretnének mindig nyertesek maradni, ezért *magát a szabad versenyt kezdik el korlátozni*. A legkülönbözőbb módon visszaélnék gazdasági erejükkel, nem utolsósorban a nagy gazdasági szereplők döntő politikai befolyásra tesznek szert és ezzel a saját maguk fölött gyakorolt állami ellenőrzést formálissá tudják tenni.
- A nagy multinacionális cégek még nagyobb profitot termelnek, mégpedig minél gyorsabban, azaz minél *rövidebb távon*: nem ruháznak be, ha nem muszáj és nem szolgálnak ki *kevésbé fizetőképes* igényeket. Ez rosszabb vízminőséget és hozzáférhetőséget jelent a gazdaságilag hátrányos helyzetű térségekben.



## II.19. Kompromisszumok a közösségi vízigények és a gazdasági érdekeltségek között

- A víz sajátos árucikk, egyrészt, mivel a vízforrások kimerülhetnek, másrészt, mivel a birtokba vétel lehetősége korlátozott. A vizek egy adott állam földrajzi kiterjedésének részei, nem vehetők le a térképről, az *állami szuverenitás* nem sérthető. A legtöbb alkotmány szerint kizárólagos állami tulajdonban vannak (bármit is jelentsen ez). A vízhez való hozzájutás *emberi/állampolgári jog*, ennek érvényesítése az állam egyik legfontosabb feladata. A vízszolgáltatás hatékonyabbá tételét tehát a méltányosság elemeinek megtartásával kell elvégezni.
- WFD Preamble, first recital: ‚Water is *not a commercial product like any other* but, rather, a heritage which must be protected, defended and treated as such.‘ (kétélű kijelentés, ami az ellenkezőjét is jelentheti...)
- Ezzel együtt persze szükség van a magántőkére, a technológiai és management tudásra. Ezeket *a privatizáció elkerülésével*, átmeneti, kompromisszumos jogi formákba öntik: egyes vízjogok és infrastruktúrális elemek átadása, koncesszió, hosszú távú bérleti és üzemeltetési szerződések, PPP (public, private partnership) átlátható és elszámoltatható intézmények, ahol a folyamatos kontrol végső soron az állam kezében marad.

# II.20. Vízbiztonság, vízbiztonságosság a szennyvízkezelésben és visszaforgatásban

- *A biztonság és biztonságosság (security, safety) fogalompár a fenntartható fejlődés egyik alapfogalma (élelmiszer, víz stb.): legyen elég és legyen megfelelő minőségű. Dinamikus egység, a mechanikus szétválasztása (vízgazdálkodás vs. vízvédelem), de az összemosása sem célravezető.*
- *A vízügyön belül meg kell teremteni a kék, zöld és szürke vizek felhasználásának a kiegyensúlyozott rendszerét. Magyarországon a felszín alatti vízkivétel az összes mezőgazdasági vízkivétel 10%-a körüli. A mezőgazdasági kultúrák átgondolatlan, felszín alatti vízből történő öntözésének veszélyei egyre nyilvánvalóbbak. A vízlábnyom legfontosabb összetevője Magyarországon is a mezőgazdaság (62,6%), ezen belül is a növénytermesztés, amely 1996–2005 átlagában zöldvízből a kékvíz közel százszorosát hasznosította évente.*
- *Ahogy az ivóvízfelhasználás és az ipari vízhasználat során megtakarításokat kell elérni, a mezőgazdaság területén is több módszert kell rendszer-szerűen felhasználni: a tisztított szennyvíz mezőgazdasági felhasználása egyik ezek közül, a hatékony vízmegtakarítást nyújtó korszerű öntözési rendszerek vagy az olyan szervezési megoldások mellett, mint a vízigényes mezőgazdasági termelést európai szinten és nemzeti szinten is a vízben gazdag régiókba történő áthelyezése (virtuális kereskedés).*

## II.21. A tisztított szennyvíz öntözés (víz újrahasznosítás) kényszere

- *Ha nem használják öntözésre, hanem élővizekbe eresztik a tisztított szennyvizet, azok magas foszfor és nitrogén tartalma eutrofizációhoz vezet, illetőleg ha felszín alatti vízbe és/vagy talajra bocsátják, maradandóan elszennyezi azokat.*
- Nem csak a befogadók szennyezése és a vízhiány, hanem a valamilyen célra értékes nyersanyagok végleges elvesztése is problémát jelent, azok visszanyerése a *körforgásos gazdaság* legfontosabb célja, a fenntartható fejlődés egyik alapvető összetevője lenne.
- A szennyvíz *megbízható, állandó vízhozamú vízforrás*, amely meglehetősen független az évszakosan megjelenő szárazságtól, az időjárás változékonyságától, és képes az igényeket csúcsidőben is ellátni. Az öntözéses mezőgazdaságnak a hagyományossal összevetve magasabb a foglalkoztatási potenciálja, ezáltal *munkahelyeket teremtene*, elősegítené a vidéki közösségek és kultúra fenntarthatóságát.

## II.22. A tisztított szennyvíz újrafelhasználásának jogi szabályozása és legfontosabb témakörei

- A szennyvízöntözéssel kapcsolatos magyar jogszabályok rendszere: *hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, vízvédelem, közegészségügy*
- Az EU szintjén a legújabb, még végrehajtásra váró szabály a 2020/741 rendelet a víz újrafelhasználására vonatkozó *minimum* követelményekről
- A szennyvizek mezőgazdasági felhasználásra való alkalmassága
- A szennyvizekben levő legfontosabb szennyezőanyag csoportok, az ezekkel kapcsolatos kockázatok
- A tisztított szennyvíz felhasználását meghatározó tényezők
- A szennyvízöntözés *devianciái* (közigazgatási jogi szankciók – monitoring, büntetőjogi jogkövetkezmények, hulladékkal visszaélés büntette)

## II.23. A folyók jogi személyiségének felvetése

- *A teremtett világ védelme* minden világvallásban jelen van, nem is beszélve a *természetvallásokról*, ahol a természet vagy egyes természeti tárgyak megszemélyesítése, eredetmítoszok, istenek személyében természetes volt; az ausztrál, új-zélandi, kanadai, dél-amerikai őslakosok hitvilága jelentős szerepet játszik a folyók jogi személyisége modern koncepciójának a kialakításában.
- *Természetjogi* alapok: vannak eleve adott szabályok az ember és a természet viszonyában, amik nem függenek, nem függhetnek egy éppen adott jogrendszer pillanatnyi állapotától.
- A környezetvédelem elmozdulása az *antropocentrikus* (pl. *ökológiai szolgáltatások*) megközelítésből *ökocentrikus* irányba, ami más megfogalmazásban egyszerűen csak a védelem egy magasabb szintű rendszerben való elhelyezéséről szól.

## II.24. Természeti képződmények jogi személyisége a világban

- *Ecuador*: törvény a Földanya (Pachamama) jogairól; *Bolívia*: törvény az Anyaföld Jogairól (Ley de Derechos de la Madre Tierra); *Kolumbia*: a Rio Altaro (Atrato), 2017; és az Amazonas, 2018 jogi személyisége, *Chile* is fontolgatja hasonló intézkedések fogantatását.
- *India*: Gangesz és legnagyobb mellékfolyója, a Yamuna, Uttarakhand bíróság ítélete folytán kapott jogi személyiséget 2017-ben; *Banglades*: a Legfelsőbb Bíróság 2021-ben az összes folyójának ugyanolyan jogi státust biztosított, mint a természetes személyeknek.
- *Tamaqua Borough* (Pennsylvania) önkormányzata helyi rendeletben ismerte el a környező természet jogait, 2006, *Toledo City* (Ohio) önkormányzata pedig elfogadta a „Lake Erie Bill of Rights”, 2017-ben; az *Eukanithsit Inuit Tanács* és a *Minganie* Önkormányzat elismerte a Magpie folyót jogi személyként 2021-ben; a Klamath River (Oregon) a Yurok indián törzsi tanács határozata alapján, 2019-ben.
- Európában kezdeményezték 2021-ben az *angliai Frome folyó* jogi személyiségére, illetve született egy spanyol jogszabály (2022), ami a súlyosan a veszélyeztetett *Mar Menor* öbölnek biztosítja a jogi személyiséget.
- *Whanganui* (290 km, Tongariro-vulkántól a Tasmán tengerig Új-Zéland északi szigetén), 2017; *Te Urewera park*, 2014, *Taranaki hegy*, 2018.

# II.25. A folyók jogi személyiségének jogi tartalma

- Semmiképp sem ellentétes, de nincs is teljes átfedésben a személyek jogaival pl. az *emberi és állampolgári jogok, a politikai jogok* többsége – nem mind! – nyilván kivett, de ez nem merev, a többi példával szemben a Gangesznek az emberi jogokat is biztosították, pl. a méltóság védelmét.
- Viszont mindenképpen tartalmazza az *ügyleti jogot és a perképeséget*, a szerződések kötésére és érvényesítésére irányuló jogot, valamint a tulajdonjogot. Ezekhez a jogképeségekhez, mint minden jogi személynél a jogi képviselő révén kapnak cselekvőképességet.
- Tartalmaz a másik oldalon viszont számos olyan jogot, aminek csak természeti képződmények esetében van értelme (pl. az ökoszisztémák *integritása*, a szennyezések megakadályozása).
- Fontos a jogi személyiség *területi behatárolása* is (pl. a folyó és a vízgyűjtő területe).
- Egy kényes egyensúlyt kell találni az állami elismerés és támogatás, valamint a jogi képviselő *függetlensége* között.
- Ezen kívül is gondoskodni kell a folyók jogainak érvényesítéséhez szükséges *intézményi, költségvetési, kommunikációs* stb. feltételekről.

## II.26. A koncepció kiterjesztése nemzetközi folyókra

- Nemzetközi folyókra eddig nem alkalmazták a jogi személyiség koncepcióját – holott ez egy lehetőség lenne az együttműködés új szintjére.
- A jogi képviselő, ügyvivő, szóvivő stb. lehetne valamelyik már *meglévő nemzetközi szervezet* vagy hálózat.
- Az ősi tudás, a jelenlegi önző, rövid távú és lokális harácsolással szembeállítható szemlélet még pl. a Tisza mentén is fellelhető, történelmileg mindenképpen jelen volt (pl. fokgazdálkodás).
- A nemzetközi folyók jogi személyisége új egyensúlyt teremthetne a *felvízi és az alvízi* államok közötti aszimmetrikus viszonyban, csökkentheti vagy akár teljesen megszüntethetné a hidro-hegemón pozíciókat, egy további *alternatívát jelenthetne a neoliberális kommercializációhoz képest*.
- Szinte automatikusan létrehozná a folyók érdekeit előtérbe helyező széles körű *társadalmi koalíciókat* és elősegítené hatékony működésüket, nagyobb *jelentőséget, láthatóságot, presztízst* adna a vízgyűjtő területi tervezésnek, a határvízi együttműködésnek és a nemzetközi vízügyi szervezetek munkájának



## II.27. A vízjog fehér foltjai (forrás: J. Gupta)

Víz típusok	Szabályozottság
Kék víz, felszíni vizek	Tulajdonjog, hozzáférési jogok, elosztás, navigáció, szennyezésre vonatkozó szabályok és még sok minden más
Kék víz, felszín alatti vizek	Sokkal kevesebb szabály a tulajdonjog, hozzáférési jogok, elosztás tekintetében, speciális területek a visszasajtolás és a szennyezés megelőzése
Szürke és fekete vizek (szennyezett víz és szennyvíz)	Még kevesebb szabályozás a vízjog területén (kibocsátási és vízminőségi szabályok), inkább a hulladékgazdálkodási és közegészségügyi jog
Zöld víz (a talajban és a növényzetben tárolt víz)	Alig szabályozott (talajvédelem)
Fehér víz (hó, jég)	Alig szabályozott (éghajlatvédelem)
Színtelen víz (atmoszférikus víz: vízpára, felhők)	Alig szabályozott (éghajlatvédelem)