



Szilágyi János Ede

Vízszemléletű kormányzás –
vízpolitika – vízjog

Miskolci Egyetemi Kiadó 2018

Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog;
kitekintéssel a vízgazdálkodásra és a víztudományra

Szilágyi János Ede

Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog:
kitekintéssel a vízgazdálkodásra és a víztudományra



MISKOLCI EGYETEMI KIADÓ

Miskolc

2018

Szerző:

Dr. habil. Szilágyi János Ede
PhD egyetemi docens
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar CTI
MTA Víztudományi Koordinációs Csoport korábbi szakértője

Lektorok:

Prof. dr. Szűcs Péter
DSc egyetemi tanár
Miskolci Egyetem Műszaki Földtudományi Kar
MTA Nemzeti Víztudományi Kutatási Program
Irányító Testületének tagja

Dr. habil. Nagy Zoltán
PhD egyetemi docens
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar ATI
Kúria Környezeti Felelősség Munkacsoportjának tagja

A könyv alapjául szolgáló kutatás a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

A mű a Miskolci Jogászképzésért Alapítvány támogatásával került kiadásra.

A kézirat időhatályának lezárása: 2017. június 1.

ISBN (in print) 978-615-5626-33-3

ISBN (online) 978-615-5626-34-0

TARTALOMJEGYZÉK

Rövidítések jegyzéke	7
Lektori vélemény – természettudományi szemmel	11
Lektori vélemény – társadalomtudományi szemmel	14
Bevezető.....	17
Összegző megállapítások.....	23
Vízszemléletű kormányzás (water governance)	23
Az integrált, adaptív és tájszemléletű vízgazdálkodás	30
A víztudomány(ok) és a vízszemléletű tudomány	36
A vízpolitika.....	38
A vízjog és a vizek jogi szabályozási koncepciói	44
1. Vízszemléletű kormányzás (<i>water governance</i>).....	53
1.1. A vízszemléletű kormányzás (<i>water governance</i>) magyar nyelvű elnevezéséről.....	53
1.2. A kormányzás és a jó kormányzás mibenléte	56
1.3. A vízszemléletű kormányzás és a vízgazdálkodás viszonya	61
1.4. A vízszemléletű kormányzás koncepciójának nemzetközi értelmezése.....	62
1.4.1. Az első Víz Világjelentések: 2003, 2006, 2009	65
1.4.2. A 2012-es Víz Világjelentés: a vízszemléletű kormányzás és az integratív szemlélet.....	71
1.4.3. A 2016-os Víz Világjelentés: a víz és munka	104
1.5. A vízszemléletű kormányzás koncepciójának hazai alkalmazása	109
2. Az integrált, adaptív és tájszemléletű vízgazdálkodás	122
2.1. A vízgazdálkodás koncepciójának változása	122
2.2. Az integrált vízgazdálkodás	129
2.3. Az adaptív vízgazdálkodás	137
2.4. A tájszemléletű vízgazdálkodás	140
3. A víztudomány(ok) és a vízszemléletű tudomány	146
3.1. Nemzetközi kitekintés	146
3.2. A víztudomány magyarországi értelmezése	149

4. A vízpolitika	156
4.1. A nemzetközi vízpolitika a Fenntartható Fejlődési Célok tükrében	163
4.1.1. A vízhez köthető Fenntartható Fejlesztési Célok előzményei.....	164
4.1.2. A vízhez köthető Fenntartható Fejlesztési Célok	167
4.2. Az Európai Unió vízpolitikája.....	184
4.3. A magyar vízpolitika	203
5. A vízjog és a víz szabályozási koncepciói	210
5.1. A vízjog elnevezés és annak tartalma	211
5.1.1. A nemzetközi vízjog.....	214
5.1.2. Vízjog az Európai Unióban	215
5.1.3. Nemzeti vízjogunk	217
5.2. A víz megítélése és megközelítése a jogban: a víz szabályozási koncepciói....	224
5.2.1. A víz, mint önálló jogalany	229
5.2.2. A víz, mint a rendelkezési hatalom tárgya, avagy „Kie a víz?”	233
5.2.3. A víz, mint környezeti elem.....	243
5.2.4. A víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya: áru és szolgáltatás	251
5.2.5. A vízhez való jog	259
5.2.6. A víz, mint káresemény, avagy védelem a víztől.....	272
5.2.7. A vízgyűjtő, mint intézményszervezési alap	284
Irodalomjegyzék.....	293

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Rövidítés	Idegen-nyelvű jelentés	Magyar nyelvű jelentés
Aarhusi Egyezmény		A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről... (kihirdette: 2001. évi LXXXI. törvény)
AB		Alkotmánybíróság
AJB		Alapvető Jogok Biztosa
AszS		Aszálystratégia
AWS	Amsterdam Water Science	Amszterdami Víztudomány
ÁKI		2007/60/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2007. október 23.) az árvízveszélyek értékeléséről és kezeléséről
ÁKK		Magyarország Árvízi Országos Kockázatkezelési Terve (elfogadta: 1146/2016. Korm. hat.)
ÁNTSZ		Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat
ÁSZ		Állami Számvevőszék
BM		Belügyminisztérium
BWS	Budapest Water Summit	Budapesti Víz Világtalálkozó
CBD	Convention on Biological Diversity	Biológiai Sokféleség Egyezmény (kihirdette: 1995. évi LXXXI. törvény)
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement	EU és Kanada közötti Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás
CJEU	Court of Justice of the EU	Európai Unió Bírósága (EU)
EEA	European Environmental Agency	Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EU)
EESC	European Economic and Social Committee	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
eke		Egységes környezethasználati engedély
EKSZ		Európai Közösséget létrehozó szerződés
ENSZ	United Nations	Egyesült Nemzetek Szervezete
ENSZ ÉJB	United Nations Special Rapporteur on the right to food	ENSZ Élelemhez való Jogért Felelős Különleges Biztosa
Espooi Egyezmény		Országhatáron áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról (kihirdette: 148/1999. Korm. rendelet)
EU		Európai Unió
EU 2007 ASzS		EU 2007-es aszálystratégiai politikája COM(2007) 414
EU 2012 ASzS		EU 2012-es aszálystratégiai politikája COM(2012) 672
EU ÁvS		EU Árvízstratégiája, Árvízveszélyek kezelése, COM(2004) 472
EUDRS		Duna Régió Stratégia (EU)
EUMSZ		Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUSZ		Európai Unióról szóló szerződés
EU VS		EU Vízstratégiája (<i>Blueprint</i>), az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv, COM(2012) 673

FAO	Food and Agriculture Organization	Élelmészeti és Mezőgazdasági Szervezet (ENSZ)
FAV		Felszín alatti víztestek
FHRM	Flood Hazard and Flood Risk Maps	Árvízveszély- és az árvízcockázati térképek (EU)
FM		Földművelésügyi Minisztérium
FRMP	Flood Risk Management Plan	Árvízcockázat-kezelési tervek (EU)
GATS	General Agreement on Trade in Services	Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről (WTO)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (WTO)
GWP	Global Water Partnership	Globális Vízsövetség
Haltv.		2013. évi CII. törvény a halgazdálkodásról és a hal védelméről
Helsinki Egyezmény		Határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó (kihirdette: 130/2000. Korm. rendelet)
ICPDR	International Commission for the Protection of the Danube River	Duna Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottság
ILA	International Law Association	Nemzetközi Jogi Egyesület
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change	Éghajlat-változási Kormányközi Testület
IWRA	International Water Resources Association	Nemzetközi Vízkészletek Egyesület
JNO		Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa (2011. december 31-éig létező jogintézmény Magyarországon)
JNSz		Jövő Nemzedékek Szószólója (Alapvető Jogok Biztosának Helyettese)
Katvédtv.		2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről
Kárpátok Keret-egyezmény		Kárpátok védelméről és fenntartható fejlesztéséről (kihirdette: 306/2005. Korm. rendelet)
KEOP		Környezet és Energia Operatív Program (ÚMFT)
Kvt.		1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
Léttv.		2012. évi CLXVI. törvény a létfonosságú rendszerek és létesítmények védelméről
MIDGs	Millennium Development Goals	Milleniumi Fejlesztési Célok (ENSZ)
MEKH		Magyar Energetikai- és Közmű-szabályozási Hivatal
MTA		Magyar Tudományos Akadémia
MTA NVP		MTA Nemzeti Víztudományi Programja
MTA VS 2011		Magyarország vízgazdálkodása. Köztisztületi Stratégiai Programok, MTA, 2011
NAS		Nemzeti Aszálstratégia tervezet (2012)
NEaS		Nemzeti Energiastratégia (elfogadta: 77/2011. [X. 14.] OGY határozat)

NÉS		Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (elfogadta: 29/2008. OGY határozat)
NÉS2		Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia tervezet (OGY H/15783. számú iromány)
NFFS		Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia (kihirdette: 18/2013. OGY hat.)
NKP		Nemzeti Környezetvédelmi Program
NVS		Nemzeti Vízstratégia v. Kvassay Jenő Terv (elfogadta: 1110/2017. Korm. határozat)
Nvtv.		2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
NWRM	Natural water retention measures	Természetes vízmegőrzési intézkedések (EU)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
OFWAT	Water Services Regulation Authority	Vízszolgáltatások Szabályozási Hivatala (UK)
Párizsi Megállapodás		Elfogadva az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felelnek 21. Konferenciáján (kihirdette: 2016. évi L. törvény)
PFRA	Preliminary Flood Risk Assessment	Előzetes árvíz kockázat-értékelések (EU)
PSIRU	Public Services International Research Unit	Nemzetközi Közszolgálati Kutatási Központ (<i>Greenwich</i> -i Egyetem)
PURC	Public Utility Research Center	Közművek Kutatóközpontja
Ramsari Egyezmény		Nemzetközi jelentőségű vadvizekről (kihirdette: 1993. évi XLIII. törvény)
RCP	Representative Concentration Pathway	(IPCC klímapolitikai szcenáriója)
SDG(s)	Sustainable Development Goal(s)	Fenntartható Fejlesztési Cél(ok)
Szófiai Egyezmény		Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről (kihirdette: 74/2000. Korm. rendelet)
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership	EU és USA között megkötött tervezett Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Együttműködés
ÚMFT		Új Magyarország Fejlesztési Terv
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification	Sivatagosodás és aszály elleni egyezmény (kihirdette: 2003. évi CVII. törvény)
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe	ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága
UNEP	United Nations Environment Programme	ENSZ Környezetvédelmi Programja
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	ENSZ éghajlatváltozási keretegyezmény (kihirdette: 1995. évi LXXXII. törvény)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (ma: United Nations Children's Fund)	ENSZ Nemzetközi Gyermek Gyorsségély-alapja
UN-Water	United Nations – Water	ENSZ ügynökség közti koordinációs szervezete víz témakörben

UNdLTA	United Nations Draft of the Law of Transboundary Aquifers (A/RES/63/124, 2009. január 15.)	ENSZ határon átnyúló felszín alatti vízadók-ról szóló egyezmény tervezete
UNWC	United Nations Watercourses Convention (A/RES/51/229, 1997. július 8.)	ENSZ egyezmény a nemzetközi vízfolyások nem hajózási célú használatáról
ÜHG	GHG	Üvegházhatású gáz
VGT1		Magyarország vízyűjtő-gazdálkodási terve (1042/2012. Korm. határozattal elfogadva)
VGT2		Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízyűjtő-gazdálkodási terve (elfogadta: 1155/2016. Korm. határozat)
Vgtv.		1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
Víz és Egészség Jegyzőkönyv		Helsinki Egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv (kihirdette: 213/2005. Korm. rendelet)
Víz Keretirányelv		2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról
VKI		
Vksztv.		2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról
Vtv.		2009. évi CXLIV. törvény a víztársulatokról
VM		Vidékfejlesztési Minisztérium
WHO	World Health Organization	Egészségügyi Világszervezet
WTO	World Trade Organization	Kereskedelmi Világszervezet
WWAP	World Water Assessment Programme	Víz Értékelési Világprogram (ENSZ)
WWC	World Water Council	Víz Világforum
WWDR	World Water Development Report	Víz Világjelentések (UN-Water)

LEKTORI VÉLEMÉNY – TERMÉSZETTUDOMÁNYI SZEMMEL

Széchenyi István egyik jól ismert idézete az alábbi szerint szól: „Merjünk nagyok lenni, s valóban nem olyan nehéz, de legyünk egyszersmind bölcsék is!”

Ez az idézet jól jellemzi azt a komoly vállalkozást, amelynek a keretében a Magyar Tudományos Akadémia döntött tavaly arról, hogy a kormány vízügyi stratégiája, a Kvassay Jenő Terv tudományos alapjainak biztosítása és a víztudományi kutatások nemzetközi élvonalba emelése érdekében induljon Nemzeti Víztudományi Kutatási Program az MTA támogatásával.

Hazánk a Kárpát-medence belsejében egészen különleges adottságokkal rendelkezik a vízkészletek tekintetében. A bővizű vízfolyásaink által szállított víz 96%-a a felvízi szomszéd országokból érkezik hazánkba. Vagyis vízfolyásaink mennyiségi és minőségi állapota jelentős mértékben a külföldi hatásoktól függ. Kevésbé ismert, de teljesen hasonló helyzet említhető a kiemelkedő értékkel bíró felszín alatti vizeink vonatkozásában is. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv keretében kijelölt 185 felszín alatti víztest több mint fele határral osztott. Az ivóvízellátás mellett felszín alatti vizeink biztosítják a méltán világhírű ásvány-, gyógy- és hévizeinket is. Igen érdekes hidrológiai jelenség, hogy az ország igen kiterjedt területén egy adott naptári éven belül előfordulhat belvíz, árvíz majd aszály is. Jól érzékelhetjük Magyarországon is a szélsőséges időjárási viszonyok hatását a vízkörforgalomra, valamint a víz által okozott káresemények egyre gyakoribb megjelenését. Folyóvizeinken sorra dőlnek meg a valaha mért legmagasabb árvízszintek, míg számos településünkön a villámárvizek okoznak komoly problémákat.

A hazai vízügyi szakemberek felkészültségét nemzetközi szinten is magasra értékelik. Jelenleg is számos kiváló egyetemi, akadémiai és ipari kutatóintézetben folynak kiemelkedő színvonalú kutatások. Ugyanakkor megállapítható, hogy a vízkutatáshoz kapcsolódó tudományterületek és műhelyek többnyire elváltak egymástól, és az operatív vízgazdálkodási feladatok hatékony tudományos támogatása nem megoldott. Fontos lenne, hogy különböző tudományterületek, intézmények, sőt különböző országok kutatói szorosan együttműködjenek. Véget kell vetni a széttagolódásnak, hogy új fejezetet nyithassunk a magyar víztudományi kutatásban. A Nemzeti Víztudományi Kutatási Program kidolgozása során a víztudomány multidiszciplináris jellege a meghatározó gondolat. Mindezekre tekintettel hozta létre a Nemzeti Víztudományi Kutatási Program kidolgozására és a víztudományi hálózat kiépítésének előkészítésére

2016 őszén az MTA a Víz tudományi Koordinációs Csoportot az Akadémia Ökológiai Kutatóközpontján belül. A Víz tudományi Koordinációs Csoport munkáját Irányító Testület segítette. A kormány idén tavaszi döntése megerősítette: a Nemzeti Vízstratégia tudományos megalapozását az MTA által koordinált Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program biztosíthatja.

A vízkészletek kutatásával természettudományi és mérnöki aspektusból foglalkozó szakemberek számára is világos, hogy a gazdasági, jogi, társadalmi, ökológiai és egészségügyi kérdések tisztázása nélkül nem beszélhetünk multidiszciplináris víz tudományról. Dr. habil. *Szilágyi János Ede*, a jelen könyv szerzője, a fentebb említett MTA Víz tudományi Koordinációs Csoportjának jogász szakértőjeként maga is részt vett a Magyar Tudományos Akadémia kiemelt kutatási programjának, a Nemzeti Víz tudományi Kutatási Programnak az előkészítésében több tudományterület szakértőivel együtt dolgozva.

A szerző a víz jog egyik kiemelkedő hazai specialistája. 2013-ban jelent meg a *Víz jog: Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában* című könyve, amely jelentős szakmai visszhangot váltott ki a vízügyi specialisták körében. A *Víz szemléletű kormányzás – víz politika – víz jog: kitekintéssel a vízgazdálkodásra és a víz tudományra* című jelen könyv egy újabb állomás az erőteljes publikációs vénával megáldott szerző életében. Jelen könyvben megpróbál rávilágítani és megoldást ajánlani azokra a komplex jogi és tudománypolitikai aspektusokra, amelyek a Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program előkészítése során is többször és szignifikánsan felvetődtek.

Az igen jól szerkesztett könyvben felismerhető az a kettős szemlélet, amelyet a szerző a Bevezetőben említ. Egyrészt célja a közös tudományos kommunikációs keret és nyelvezet kiépítéséhez hozzájárulni. Ennek eredményeképpen egyetemes tudományos szemlélet jellemzi a munkát; másrészt célja a jog tudomány előrébb vitele a napjainkban víz tudománynak nevezett tudományos közegben. A könyv öt nagy főfejezetre tagolódik. A *Víz szemléletű kormányzás; Az integrált, adaptív és tájszemléletű vízgazdálkodás; A víz tudomány(ok) és a víz szemléletű tudomány; A víz politika; A víz jog és a víz szabályozási koncepciói* című fejezetek sok tekintetben úttörő és innovatív gondolatokat tartalmaznak a vízzel foglalkozó jogász és egyéb végzettségű szakemberek számára. A könyvben szereplő információk, gondolatok és javaslatok egyfajta iránytűként szolgálhatnak majd a későbbiekben a vizekkel kapcsolatos jogszabályok előkészítésében, valamint társadalmi kérdések megoldásában.

Szilágyi János Ede könyvét a jogászokon kívül messzemenőig ajánlani tudom a vizekkel foglalkozó műszaki, természettudományi és társadalomtudományi végzettségű szakemberek számára is szemléletmódjuk szélesítése, valamint a komplex vizes problémák hatékonyabb megközelítése és megoldása végett.

A magam részéről szívből gratulálok a szerzőnek. Remélem, hogy ez a mű is komoly fogadtatásban részesül majd a szakma részéről. Tradicionális, selmeci köszöntésünkkel kívánok ehhez: Jó szerencsét!

Miskolc-Egyetemváros, 2017. október 1.

Prof. dr. Szűcs Péter
egyetemi tanár, az MTA doktora
Miskolci Egyetem, Hidrogeológiai-Mérnökgeológiai Tanszék

LEKTORI VÉLEMÉNY – TÁRSADALOMTUDOMÁNYI SZEMMEL

Szilágyi János Ede jelen könyve a magyar jogtudományban és – meglátásom szerint – a magyar tudományban úttörő munkának számít. A könyv a jogtudomány és bizonyos vonatkozásaiban a társadalomtudományok szemszögéből próbál meg hozzájárulni azon ambiciózus cél eléréséhez, amit Magyarország Kormány és a Magyar Tudományos Akadémia egymással együttműködésben fogalmazott meg, és amelynek lényege, hogy országunk lehetőségeit kihasználva a globálisan kibontakozó vízválság kedvezőtlen hatásait elkerüljük, és hogy a rendelkezésünkre álló vízkinccsel jól sáfárkodva, fenntartható módon a jelenlegi szintről magasabbra emeljük a magyar lakosság életkörülményeit. A szerző, aki az MTA Víztudományi Koordinációs Csoportjának jogász szakértőjeként maga is részt vett a Magyar Tudományos Akadémia kiemelt kutatási programjának, az ún. Nemzeti Víztudományi Kutatási Programnak az előkészítésében, élesen tapasztalhatta meg azt, hogy mit jelent különböző tudományterületek szakértőivel együtt dolgozni, s így azt is, hogy a tudományközi (interdiszciplináris) kutatásnak milyen nehézségei vannak. E könyv jól érzékelhetően e közös munka egyfajta visszatükröződése, továbbá egyfajta keret, tudományos kommunikációs közeg és nyelvezet alkotása arra – a társadalomtudományok és különösen a jogtudomány szempontjaiból kiindulva –, hogy a tudományok közötti együttműködés eredményesen megvalósulhasson. A munka újdonságértéket is az adja, hogy a szerző nem pusztán „kényelmesen”, a saját tudományterületéről szól hozzá a közös tudományközi megoldások kereséséhez, hanem a többi – a magyar víztudomány sajátosságaira tekintettel –, zömében természettudományhoz sorolható tudományterület logikáját megértve (de legalábbis figyelembe véve), azok gondolkodási sémáihoz igazodva próbálja meg megkeresni a globális vízválság által felvetett releváns jogi kérdéseket, és azokra igyekszik jogi megoldásokat találni.

A fentiekből is kiténik, hogy ez a munka nem didaktikai szempontok alapján készült, és önmagában nem is alkalmas arra, hogy bármilyen felsőoktatási képzés alapismereteinek elsajátítására szolgáljon. Ez a munka ugyanakkor mégis alapművé válhat azok számára, akik a vízválsággal tudományos szempontok alapján kívánnak foglalkozni, és ezért – a kihívás nagyságához mérten – hajlandók a kérdéskörhöz tudományközi módszerekkel közelíteni, valamint elszántak abban is, hogy más tudományterületek szakértőivel hatékonyan megértsék egymást.

A munka a fentebb bemutatott általános célok és feladatok ellenére is ugyanakkor alapvetően állam- és jogtudományi munkának számít, mivel alkalmazkodva bár a többi tudomány gondolati sémájához, mégis a vízválsághoz kapcsolódó jogi problémákat igyekeznek kiszűrni és láthatóvá tenni a víztudományi szakértők, valamint mellettük a jogalkotók és jogalkalmazók számára.

A munkában a jogi kérdések alapvetően két módon jelennek meg. Egyrészt a könyv jelentős részében a víztudomány többi tudományterülete által kialakított, a szerző által „konceptióknak” nevezett gondolati sémák mentén találkozhatunk azokkal, másrészt pedig egy önálló fejezetben magának a jogtudománynak az elméleti rendszerére felfűzve. Ennek okán a könyvben bizonyos témakörök többször is feltűnnek, ismétlődnek. Emiatt a munkában többször találkozhatunk kereszthivatkozásokkal és visszautalásokkal. Úgy gondolom, hogy ez némileg nehézkessé teszi a munka olvasását – és alkalmazhatóságához is feltételezi a könyv egészének ismeretét –, mindazonáltal a szerző által kitűzött célok elérése érdekében ezek az ismétlődések és visszautalások elkerülhetetlenek. A globális vízválsághoz kapcsolódó társadalmi problémáink, kihívásaink nagyon komplexek, ennek megfelelően egy, a vízválságot vizsgáló tudományos munkának is alkalmazkodnia kell ehhez a komplexitáshoz.

A munkában megtalálható jogi rendszerezés, értékelés egy óriási joganyagot érint; több vonatkozásban is, lényegében az egész jogrendszert. Ebből kifolyólag az egyes jogi dokumentumok, a kapcsolódó joggyakorlat, illetve a vonatkozó jogirodalom részletes bemutatása nem található meg a könyvben. Ennek ellenére a munka megállapításai mégsem tekinthetők megalapozatlannak vagy felületesnek. A szerző ugyanis a kapcsolódó részterületek, illetve – saját szavával élve – „szabályozási koncepciók” többsége kapcsán már maga is tetemes jogirodalmat alkotott, amelyek során a fenti anyagok feldolgozása már részletesen, illetve részletesebben megtörtént. Ebből a szempontból tekinthető ez a munka a megalapozó kutatások egyfajta kvintesszenciájának is.

Jogtudományi szempontból előremutató eredménye a munkának, hogy olyan fontos fogalmakat vizsgál meg a saját tudományága szempontjából, és ad hozzájuk egyfajta jogi megközelítést, értelmezést, amelyek alapvető fontosságúak a más szakértőkkel való együttműködéshez. Gondolok itt például a vízszemléletű kormányzás, az integratív vízgazdálkodás, vagy éppen a víztudomány koncepciójára. Ez utóbbi kapcsán kifejtett teóriája ráadásul – ismereteim szerint – a jogtudományt messze meghaladóan is egyedi és hiánypótló része munkájának. Külön felhívom a figyelmet a „tájszemléletű vízgazdálkodás” koncepciójára, amelyet a szerző kifejezetten, mint magyar koncepciót azonosít, és amely – meglátása szerint is – alkalmas lehetne néhány súlyos magyar vízügyi probléma megnyugtató megoldására, ha annak mentén a különböző tudomány-

területek szakértői összefognak. Ennek kapcsán érdekes jogi problémaköröket is feszeget a szerző.

A munkában fontos jogtudományi feladatokat gyűjt egybe, így például – csak a nagyobb feladatok közül „szemezgetve” – nemzetközi szinten Magyarország kétoldalú határvízi együttműködési rendszerének teljes megújítását, a Víz Keretirányelv módosítását vagy éppen a hazai vízjog kereteinek újratereztését. Mindegyik felvetett problémakör kapcsán találunk vagy a jelen munkában, vagy a hivatkozott korábbi munkáiban megoldási, fejlesztési javaslatokat. Érzékelhető viszont, hogy a megoldásra váró kihívás – nevezetesen a vízválság – nagyságára tekintettel e területeken még igencsak sok az előkészítésre váró feladat, kutatás. A szerző munkája ugyanakkor nagyszerűen előkészíti a terepet egy ilyen jellegű átfogó kutatáshoz, legalábbis a több tudományterület együttműködéséhez szükséges közös kommunikációs keret, illetve a jogtudományi feladatok tekintetében. A könyv ebből a szempontból nem ad egy „kikövezett” utat a vízválsághoz kapcsolódó jogi problémák megoldásához, de arra alkalmas, hogy rámutasson néhány útra, amelyen – több tényező szerencsés együttállása esetén – esetleg eljuthatunk oda.

Miskolc, 2017. augusztus 31.

Dr. habil. Nagy Zoltán egyetemi docens
jogász és közgazdász

BEVEZETŐ

*A víz a fenntartható fejlődés kérdéskörének középpontjában van*¹
ENSZ Rio+20

*A víz hatalom, és azok, akik a víz áramlását térben és időben képesek ellenőrizni, egyúttal képesek a hatalmukat is a legváltozatosabb módon gyakorolni...*² WWDR 2006

*A víz krízis alapvetően magának a kormányzásnak a krízise...*³
WWDR 2003

*A XXI. századi kormányzás kihívása, hogy a vizet a döntéshozatali folyamatok középpontjába helyezze minden szinten: horizontálisan a szakigazgatásokon és szektorokon átívelően, és vertikálisan a helyi, nemzeti, regionális és globális rendszerekben...*⁴ WWDR 2012

*Napjainkban joggal gyakran hangoztatott álláspont, hogy változó világunkban a vízgazdálkodási problémák kiváltó okai egyre inkább politikaiak, társadalmiak, intézményiek, a döntéshozással, a finanszírozással függenek össze stb., azaz a hagyományos vízgazdálkodáson kívüliek. Ebből adódóan a megoldások is „kívül” keresendők – a XXI. század vízgazdálkodásának alapvetően meg kell újulnia, hogy sikeresen kezelje az előtte álló feladatokat és kihívásokat. Magyarország képes lesz-e erre?*⁵
Somlyódy László

*A tudomány képviselői közel 25 éve dörömbölnek a döntéshozók ajtaján. Mára viszont eljutottunk oda, hogy az ajtót be kell törni, és véget kell vetni a tudományos udvariaskodásnak, a közhelyes politikai beszédnek.*⁶ Áder János

¹ ENSZ 2012, 119. pont.

² WWAP 2006, 47.

³ WWAP 2003, 370.

⁴ WWAP 2012, 23.

⁵ SOMLYÓDY (szerk.) 2011, 77.

⁶ *A Haza minden előtt* 2017, 738.

A vízzel kapcsolatos kérdések egyre inkább a társadalmi figyelem középpontjába kerülnek. Ezt támaszthatják alá a *World Economic Forum* éves jelentéseiben közzétett felmérések is, amelyekben a világ (gazdasági, politikai, tudományos, civil) vezetői arról nyilatkoznak, hogy melyek azon globális kockázatok, amelyek bekövetkezése több országra is negatív hatással lenne, és amelyek miatt – éppen erre tekintettel – a legjobban aggódnak az elkövetkező tíz évben. A jelentések közül a vízhez kapcsolódó kockázatok egyre inkább előtérbe kerülnek. 2015-ben a megkérdezettek az ún. *vízkrízist*⁷ a legnagyobb hatásfokú kockázatként azonosították, de 2016-ban és 2017-ben is ott található a vízhez kötődő kockázatok – így például az extrém időjárási események, a vízkrízis – a bekövetkezés valószínűsége szerint, illetve a kockázat határfoka szerint is az első öt kockázati tényező között.⁸ Mindezek fényében tehát nem meglepő, hogy az elmúlt években a vízhez kötődő kihívások, mind nemzetközi, mind pedig hazai szinten a közérdeklődés középpontjába kerültek. Közérdeklődést írunk, ugyanis a tudományos világ legkülönbözőbb területein tevékenykedő szakértőket már hosszú idő óta foglalkoztatja a vízhez kapcsolódó kritikus kérdések egyre inkább kibontakozó özone.

Mindezek alapján érdemes a vízkrízist közelebbről is szemügyre venni. *Szőllősi-Nagy András* – a vízpolitika nemzetközi szinten is elismert szakértője – által hangoztatott hipotézis⁹ szerint napjainkban gyorsul a hidrológiai ciklus, ami – több más mellett – azt eredményezi, hogy a víz hidrológia ciklusa kapcsán megnövekednek a szélsőségek.¹⁰ *Meglátása szerint ennek legfőbb oka az emberi populáció növekedése,¹¹ amelynek hatását a klímaváltozás csak megnöveli. A globális krízis elsődleges oka tehát a népesedésvégzés, a kialakuló globális változások – amelyek legfőbb jellemzője, hogy exponenciálisak – pedig túlmutatnak a klímaváltozáson. Ezen globális rendszer-*

⁷ Az ENSZ szervei a vízkrízis három kulcsterületének a következőket tekintették: vízhiány, vízminőség és vízhez kapcsolódó betegségek; WWAP 2003, 3–22.; különösen 10–12.

⁸ WORLD ECONOMIC FORUM 2016, 11. és 13.; WORLD ECONOMIC FORUM 2017, Figure 2 (The Evolving Risks Landscape, 2007–2017).

⁹ Vö. WWAP 2009, 200–201.

¹⁰ Vö. WWAP 2006, 24.

¹¹ Vö. WWAP 2003, 12–17. „Miközben a klímaváltozás fontos nyomást gyakorol majd a vízkészletekre, a klímaváltozás aktuálisan nem a legfontosabb vízszektoron kívülről ható kiváltó ok. A legfontosabb okok – emberi magatartás által kiváltott erők és folyamatok – demográfiaiak... A tervezett keresletnövekedés legnagyobb része azonban nem a legnagyobb népesedésvégzésű országokból jön, hanem a magas gazdasági növekedésű és a jelenleg is nagy népességű országokból. A bevételekkel együtt nő a fogyasztás is. Ahogy az emberek a napi egy étkezésről áttérnek a napi két étkezésre növekszik a vízigény is, hogy élelmiszert lehessen előállítani emberek tízmilliói számára. Később még több víz szükséges az élelmiszeralőállításához, ahogy az emberek több húst fogyasztanak az étkezéseiken.” WWAP 2009, 14.; lásd még WWAP 2009, 29–32.

ben a víz összeköti a planetáris folyamatokat. Szöllösi-Nagy hangsúlyozta, hogy a kialakuló „globális (víz)krízis” nem a víz, mint környezeti elem krízise, hanem az emberi intézmények krízise, amelynek megoldása a „jó vízgazdálkodás” (good water governance), amely utóbbi nem egyenlő a „vízgazdálkodási kormányzásal”. A globális krízis önmagában nem megoldható a klímaváltozásra eddig adott tipikus válaszlépésekkel; nevezetesen az üvegházhatást okozó gázok emissziójának csökkentésével, vagy mint energia-kérdés. A hatékony válasz egyik kulcseleme az adaptációs képesség növelése lehet, ami a vizek esetében egy „adaptív vízgazdálkodást” jelent. Ennek az adaptív vízgazdálkodásnak több eleme is van (így például a tározási képességek növelése,¹² többcélú vízrendszerek alkalmazása), és fontos, hogy a vízkérdést más rendszerekkel összefüggésben kezeljük; utalva itt, többek között, a víz-élelmiszer-energia nexusra.¹³

A globális vízkrízis pedig a társadalmi konfliktusok széles körét érinti. Fülöp Sándor, a jövő nemzedékek egykori országgyűlési biztosa a klímaváltozással kapcsolatban fogalmazta meg az ahhoz kötődő társadalmi konfliktusok körét,¹⁴ de magunk úgy látjuk, hogy e kategorizáció más globális krízisekre, így a vízkrízisre is igaz lehet. E konfliktusok: (a) generációk közötti konfliktusok; (b) nemzetközi szintű – például az észak-déli – konfliktusok; (c) nemzeti szintű – területiális, illetve társadalmi rétegek közötti – konfliktusok; (d) társadalmi fejlődéssel, illetve változással kapcsolatos konfliktusok, mint amilyeneket hazánkban a rendszer-váltás hozott magával; (e) a társadalmi tervezéssel, illetve jogállamisággal kapcsolatos konfliktusok. Mindezek a társadalmi konfliktusok pedig jogi konfliktusok formáját is ölthetik.

A fenti problémakör felismerése megtörtént, mind globális szinten, mind európai uniós szinten. A Nemzeti Vízstratégiánk¹⁵ (NVS) 2017-ben történt kormányzati elfogadásával pedig egyértelműen kijelenthetjük, hogy Magyarország döntéshozóinak meghatározó köre is felismerte azt, egyúttal elhatározta magát a problémakör megfelelő súlyú kezelése mellett.

A fent összefoglalt folyamatok és kihívások összetettek, ennél fogva az azokra adható helyes válaszok is csak rendkívüli körülménnyel, rendszerszemlélettel, különböző tudományterületek, szektorok, társadalmi csoportok és közösségek összefogásával adhatók meg. Ez az összefogás azonban nem egyszerű dolog. A Magyar Tudományos Akadémia (MTA) várhatóan 2017-ben elkészülő Nemzeti

¹² Vö. WWAP 2009, 81.

¹³ SZÖLLÖSI-NAGY 2015; az előadást hivatkozva: SZILÁGYI 2016c, 43–45.

¹⁴ FÜLÖP 2016.

¹⁵ A Nemzeti Vízstratégia és a végrehajtását biztosító intézkedési terv elfogadásáról szóló 1110/2017. (III. 7.) Korm. határozat alapján az NVS közzétételére a kormány honlapján került sor a Belügyminisztérium által 2017 áprilisában; 1110/2017. Korm. határozat 1. b) pontja.

Víz tudományi Kutatási Programja lényegében e kihívásnak próbál megfelelni, és a tudomány lehetőségeivel élve hozzájárulni a közjó eléréséhez.

Magunk abban a szerencsés helyzetben voltunk, hogy az állam- és jogtudomány képviselőjeként részt vehettünk a Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program előkészítésében az MTA Víz tudományi Koordinációs Csoportjának tagjaként. Ebből kifolyólag lehetőségünk volt megtapasztalni azt, hogy egy ilyen komplex téma feldolgozása során mit is jelent más tudományterületek szakértőivel együttműködve a tudomány egésze számára értelmezhető és alkalmazható tudományos programot készíteni. Az egyes tudományterületek képviselői saját diszciplínájuk logikájában gondolkodva igyekeztek valamilyen egyetemes rendszert kialakítani. Jelen munka lényegében e közös munka tapasztalatai alapján íródott, legalábbis abban az értelemben, hogy a közös munka során tapasztalt közös gondolkodás nehézségeit kívánjuk – a magunk szerény eszközeivel – a jövőre nézve áthidalni egy közös, tudományközi viszonyulási rendszer tervével.

A fenti – nevezzük – egyetemes tudományos célokon túl munkánk másik, hasonlóan fontos célja az állam- és jogtudomány képviselőinek integrálása a vízközpontú tudományos kutatásokba. Ennek szükségessége egyértelműen kiolvasható mind a nemzetközi, mind a hazai vízpolitikai dokumentumokból. Ennek megfelelően jelen munka célja az állam- és jogtudományok alkalmassá tételének elősegítése is egy átfogó, tudományos együttgondolkodásra.

A fent nevesített kettős cél alapján jelen mű egyfajta kettős szemlélettel íródott. Nevezetesen, egyrészt célja a közös tudományos kommunikációs keret és nyelvezet kiépítéséhez hozzájárulni, s ennél fogva egy egyetemes tudományos szemlélet jellemzi a munkát; másrészt célja a jogtudomány előrébb vitele a napjainkban víz tudománynak nevezett tudományos közegben, s ebből kifolyólag jelen könyv másik meghatározó szemlélete a jog- és államtudományok köréből kölcsönzött. A könyv első négy fejezete ennél fogva egy egyetemesebb, vízproblémák által kijelölt, problémaközpontú logika alapján íródott, amely gondolatvezetéshez igyekeztünk minél inkább idomítani a jogi megközelítést. Az utolsó fejezete viszont a jogászai gondolkodásmód alapján épül fel, és igyekszik rendszerezni a vonatkozó joganyagot (jelentős részben hozzávéve a joggyakorlatot is), valamint ezzel hozzájárulni a vízkrízis jogi kihívásainak megoldásához. Bármelyik szemléletet alkalmazzuk is a víz és jog viszonyának feltárásához, annak komplexitására tekintettel végső soron azt tapasztaljuk, hogy a jog klasszikus felépítményén durva léptekkel, csapongva haladunk keresztül-kasul. Mindazonáltal azt gondoljuk, hogy a jog és víz viszonyának ezen kettős szemléletű értékelése egy sajátos és – reményeink szerint – értékes kiindulási alapot teremthet a vízhez kötődő joganyag újragondolásához, s egyúttal a víz tudomány küldetésének – napjaink vízkrízisének – megoldásához.

Jelen munka meghatározó és elsődleges kutatási módszere ennél fogva az *interdiszciplináris (tudományközi) módszer*. Annak érdekében, hogy a különböző tudományterületek képviselői egységesen használják és nevezzék a témakörhöz kapcsolódó fogalmaikat, ezért jelen munka komoly hangsúlyt fektetett arra, hogy bizonyos fogalmakat részleteiben is elemezzen. Fontos azonban, hogy jelen sorok szerzője e fogalom-meghatározásokat nem tekinti kizárólagosnak, pusztán csak vitaindító jelleggel kísérli meg azok definiálását. Osztva ugyanis Bobvoszky Jenő gondolatait, „*legszebb álmod pedig egy esetleges »elméleti marakodás« kialakulása ezen turbulens technikai, jogi és gazdasági területen*”.¹⁶

Míndezek mellett, illetve ellenére – amint említettük – jelen munkát teljes egészében jogtudományinak is szánjuk, és erre tekintettel igyekszünk a lehető legteljesebb mértékben megfelelni mindannak, amit a jogtudomány sajátjának tartunk. Nevezetesen, hogy a jogtudomány attól minősülhet – mintegy minimumstandardként – tudománynak, hogy vizsgálatának tárgyát rendszerezi, értékeli és arra vonatkozóan jobbító, fejlesztő szándékú módosító javaslatokat (*de lege ferenda* javaslatok) fogalmaz meg.

Fontos megemlíteni továbbá, hogy jelen munka egyúttal összefoglalója is a korábbi munkáinknak, ugyanakkor törekedtünk arra, hogy a korábban már megjelentetett anyagaink, illetve azok bizonyos részeinek újraközlését kerüljük, ennél fogva csak a szükséges mértékig vettünk át részeket korábbi munkáinkból, és az átvétel helyett inkább csak hivatkozunk korábban elkészített anyagainkra.

A fentiekre tekintettel a munkánk a következő főbb részekből áll. Elsőként az angol nyelvű szakirodalomban “water governance”-ként nevezett társadalmatszervezési koncepcióval foglalkozunk részleteiben, mivel úgy tűnik, hogy napjainkban leginkább e köré szerveződnek azon tudományközi diskurzusok, amelyek az emberiséghez kötődő vízkrízis átfogó megoldását tűzték ki célul. Ezt követően – az előzőhöz képest kisebb terjedelemben – foglalkozunk magával a vízgazdálkodásnak a különböző koncepcióival is, amely vízgazdálkodás ugyanis továbbra is fontos szerepet tölt majd be a vízhez kapcsolódó társadalmi ügyeink kezelésében. Harmadikként – szintén kisebb terjedelemben – foglalkozunk a víztudománnyal, mivel napjainkban egyre gyakrabban hivatkozunk erre, ezzel szemben úgy tapasztaljuk, hogy a pontos tudományos fogalmi meghatározása lényegében hiányzik. Fontos kiemeljük, hogy mindhárom fejezetben kiemelt feladatként kezeljük a jog szerepének meghatározását a központba állított koncepciók vizsgálata során. Negyedikként a vízpolitikára fókuszálunk, és elsődlegesen akképpen elemezzük az ide vonatkozó vízpolitikai dokumentumokat, hogy azok milyen célokat fogalmaznak meg a joggal szemben, vagyis hogy milyen irányban várják el a fennálló joganyag, joggyakorlat megváltozta-

¹⁶ BOBVOSZKY 1995, 14.

tását, fejlesztését. Végezetül a jog és víz viszonya kerül taglalásra, elsőként a széles körben használt vízjog kifejezés által lefedett joganyag mibenlétének feltárásával, majd ezt követően a jog vízre vonatkozó megközelítései mentén próbáljuk meg rendszerezni a valóságban meglehetősen fragmentált vízhez kapcsolódó jogi előírásokat.

ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

Összegző megállapításainkat a könyv öt fő témakörére, egyúttal fejezetére koncentráltan foglalmaztuk meg.

Vízszemléletű kormányzás (water governance)

A *water governance* angol elnevezés magyarra fordításaként *Ungvári Gábor* felvetésére a *vízszemléletű kormányzás* kifejezés került elfogadásra az MTA Víztudományi Koordinációs Csoportjának egy szakértői csoportja által. Ezen tudományos konszenzusra tekintettel jelen munkában is a vízszemléletű kormányzás kifejezést alkalmaztuk a *water governance* angol kifejezés magyar megfelelőjeként.

A *vízszemléletű kormányzás koncepciójának* több típusa is létezik. Meglátásunk szerint a magyar viszonyokra tekintettel talán akkor járunk el a leghelyesebben, ha mindezen *koncepciótípusoknak* helyet adunk, méghozzá annak érdekében, hogy a vízhez kötődő komplex problémákat azok komplexitásában próbáljuk meg megoldani, ugyanis az összetett kérdések leegyszerűsítése túlzott hibalehetőséget rejlhet magában. *Általánosságban* pedig magunk részéről az ENSZ kormányközi vízprogramja (az ún. *UN-Water*) által is használt meghatározást fogadjuk el kiindulópontként, amely szerint a *vízszemléletű kormányzás* magában foglalja az összes olyan társadalmi, politikai, jogi, közigazgatási és gazdasági szervezetet és intézményt, valamint mindezek kapcsolatrendszerét, amelyek a vízgazdálkodáshoz és a vízrendszerek fejlesztéséhez, továbbá a vízszolgáltatások közvetítéséhez kötődnek, miközben elismerik a környezeti szolgáltatások fontosságát (WWAP 2009). Vagyis a vízszemléletű kormányzás kiterjed mindazon intézményekre és folyamatokra, amelyen keresztül egy adott társadalom a vízzel kapcsolatos ügyeit kezeli. Mindezen rendszer kiterjed a vízpolitika stratégia megalkotásától annak végrehajtásán át, a monitoringot és értékelést is magába foglaló visszacsatolásig.

A vízszemléletű kormányzás alapja maga a *kormányzás* koncepciója, amely pedig azon gazdasági, politikai és igazgatási hatalomgyakorlásra utal, amelynek célja egy ország ügyeinek intézése, és amely magában foglalja mindazon szervezeteket, eljárásokat, viszonyokat és intézményeket, amelyeket az állampolgárok és csoportok a célból használnak, hogy kifejezzék érdekeiket, valamint hogy éljenek jogaikkal, eleget tegyenek kötelezettségeiknek, és hogy ezeken keresztül közvetítsenek ellentéteik feloldásában. Mivel a vízszemléletű kormányzás kiindulási alapja a kormányzás, ezért ennél fogva a *jó, illetve hatékony kormányzás*

ideáltipikus jellemzői is fontos kritériumai a *jó, illetve hatékony vízszemléletű kormányzásnak*. Ezen jellemzők (kritériumok) a következők: (a) részvétel, (b) átláthatóság, (c) méltányosság, (d) hatékonyság és eredményesség, (e) jogbiztonság, (f) elszámoltathatóság, (g) következetesség, (h) érzékenység, (i) integráció, (j) etikai megfontolások. Az ENSZ vonatkozó jelentései szerint ugyanakkor e jellemzők csak példák a hatékony kormányzásra, és valójában egy *ideáltipikus helyzetet* fogalmazznak meg, amely ideális kormányzás a *valóságban egy országban sem létezik*. A jó, illetve hatékony kormányzás gyakorlati megvalósulása ráadásul nagyban *függ az adott ország kultúrájától, hagyományaitól, erkölcsi alapértékeitől* is. Mindezekből kifolyólag a jó kormányzás koncepciójára valójában nincs biztos recept. Mindazonáltal a jó kormányzás koncepciója mentén történő társadalomszervezés napjainkban átfogó elvárás lett, mind a szakterületek, mind pedig az *államon túlmutató szintek* (nemzetköz, lokális) viszonylatában. Így került be mindez például az ENSZ Fenntartható Fejlesztési Céljai (SDG) közé is. Meglátásunk szerint az EU tagállamaiban a jó, illetve hatékony kormányzás koncepciója mentén kialakított gyakorlat általánosnak tekinthető. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az EU tagállamaiban (így Magyarországon is) nem lehetne a kormányzást *még jobb kormányzássá* fejleszteni. Ami a jó, illetve hatékony kormányzás *jogszabályai alapjait* illeti, a következőket tartjuk fontosnak kiemelni. A jó kormányzás koncepciójában – és adott esetben az alább részleteiben is taglalt jó vízszemléletű kormányzás koncepciójában is – megfogalmazott számos kritérium – például a törvény előtti egyenlőség (diszkriminációmentesség) vagy a döntések átláthatóságát szolgáló jogok – tipikusan és leginkább nem a vízhasználatot, vízvédelmet közvetlenül is szabályozó jogszabályokban kerül megfogalmazásra (habár kétségtelen, hogy adott esetben ezen ágazati előírásokban is található ilyen általános elvekre vonatkozó előírásokat), hanem például az adott állam jogrendszerének általános, esetleg magasabb szintű jogszabályaiban, és az egyes államok által is aláírt és elfogadott nemzetközi megállapodásokban. Magyarország esetében legalábbis ez a helyzet áll fenn, vagyis, hogy a jó kormányzás jellemzőit biztosító jogszabályi előírások, illetve azok legfontosabb jogszabályi alapjai nem a vízügyi ágazatot közvetlenül érintő jogszabályokban kaptak helyett. Jó példa erre az átláthatóságban és a részvétel biztosításában kiemelt szerepet betöltő nemzetközi egyezmény, az *Aarbusi Egyezmény*. Ezen jó, illetve hatékony kormányzást lehetővé tevő jellemzők jogszabályi alapjait tekintve, illetve főbb gyakorlatát tekintve Magyarország illeszkedik az Európai Unió más tagállamainak rendszereihez, és – a világ számos más, az SDG-knek szintén címzettjeinek számító országával összevetve – az EU tagállamaiban a hatékony kormányzást lehetővé tevő jogszabályi alapok fejlettek és kielégítőnek tekinthetők. Ismételten hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy mindezen megállapításunk nem azt jelenti, hogy az Európai Uniónak, illetve az EU tagállamainak,

köztük Magyarországnak a kormányzási rendszere hibátlan lenne. Sőt, egyértelműen megállapítható, hogy vannak hibák, és hogy több jellemző kapcsán is felhozhatók még fejlesztendő területek.

A vízszemléletű kormányzás koncepcióját a *fenntartható fejlődés koncepciójának* minden dimenziójának át kell hatnia. Mindebből pedig levezethető egy olyan rendszerszintű tervezés és végrehajtás, amelyben a hidrológiai ciklus egészére tekintettel, más környezeti elemekkel történő összhangban, a víz mennyiségi és minőségi aspektusainak teljességében történik a vízzel kapcsolatos, illetve a vizet érintő emberi magatartások szervezése, a társadalmi-gazdasági igények kielégítésére pedig az ökológiai környezet állapotát tovább nem rontva, lehetőleg inkább azt javítva, a jövő generációk érdekeit érvényesítve kerül sor. A társadalmi-gazdasági dimenzió egy nagyon fontos szeglete a víz és munka (munkahelyek) közötti kapcsolat.

A vízszemléletű kormányzás meghatározása kapcsán különösen fontos annak kiemelése, hogy az *nem egyenlő magával a vízgazdálkodással*. Optimális esetben a hatékonyan működő vízszemléletű kormányzás lesz az, amely lehetővé teszi a vízgazdálkodási intézkedések helyes használatát, hiszen a jól működő vízszemléletű kormányzás olyan formális és informális eljárások rendszere, amelyen keresztül a vízgazdálkodáshoz kapcsolódó jó döntések megszülethetnek. Ebből a megközelítésből kiindulva a vízszemléletű kormányzás tekinthető a vízgazdálkodást magában foglaló keretnek is, amelynek tehát a vízgazdálkodás a része.

A UN-Water szerint a *vízszemléletű kormányzás koncepciója által lefedett témaköröket* kimerítő jelleggel (taxatíván) nem lehet meghatározni. Minimálisan három fontos ügycsoportot nevesítenek alatta. Ezek között találunk (a) számos *alapvetet*, (b) a *közhatalom, a civil társadalom és a magánszektor (magánhatalom) szerepének* és mindezek felelősségének tisztázását, valamint (c) az *integrált vízgazdálkodás* koncepciójához kötődő témaköröket. Magunk részéről úgy látjuk, hogy e témakörök egyébiránt a magyar vízszektor stratégiai dokumentumaiban (mint amilyen az NVS) alapvetően visszaköszönnek, vagyis egyébként ismertek a magyar szakértők számára. Az ugyanakkor már egy más kérdés, hogy: (a) mindezen témaköröket mennyire sikerült rendszerben kezelni, és hogy (b) mennyire sikerült a magyar döntéshozóknak rendszerszintű, jó megoldást találniuk e témakörökben, illetve, hogy (c) a döntések végrehajtása milyen hatékonysággal valósul(t) meg.

A UN-Water szerint a XXI. század egyik nagy kihívása az *integratív szemlélet* gyakorlatba történő átültetése. A vízszemléletű kormányzás esetében a kihívást az jelenti, hogy miként tegyük minden döntéshozatal (egyik) központi kérdésévé a vizet. Mindez a kérdés pedig két dimenzióban jelenik meg leginkább. Egyrészt *horizontálisan*, vagyis az egyes szektorok vonatkozásában (e megközelí-

tés középpontjába így kerül az ún. *víz-élelmiszer-energia-egészség-környezet nexus*), másrészt pedig *vertikálisan*, vagyis helyi, nemzeti, regionális és nemzetközi szinten (e megközelítés központi globális válaszokat is igénylő kérdései a klímaváltozás, a határral osztott vízgyűjtők hasznosítása és védelme, a nemzetközi kereskedelem, valamint a méltányosság bizonyos vonatkozásai).

A vízszemléletű kormányzás vertikális dimenziói kapcsán, mintegy a vízszemléletű kormányzás egy típusaként nevesítik a *'határon átnyúló vízszemléletű kormányzás'* (*transboundary water governance*) koncepcióját, amely elsődlegesen a határral osztott felszíni és felszín alatti vízadókra fókuszál. A határon átnyúló vízszemléletű kormányzás hazánk szempontjából elemi fontosságú, tekintettel a nagyszámú határral osztott felszíni és felszín alatti vízadójára. A határon átnyúló vízszemléletű kormányzás jogi alapjai tekintetében egyébiránt tipikusan két globális jogi keretrendszert nevesítenek: az 1997-es ENSZ-egyezményt a nemzetközi vízfolyások nem-hajózási célú használatáról (UNWC), valamint a határon átnyúló felszín alatti vízadókról szóló egyezmény tervezetét (UNDLTA). A nemzetközi szakirodalomban került meghatározásra a *'jó határon átnyúló vízszemléletű kormányzás mátrixa'* (*Good Transboundary Water Governance Matrix*), amelynek – a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás korábban hivatkozott két tipikus globális jogi keretrendszerének előírásaiból kiinduló – kritériumai két körbe sorolhatók. A *'jó határon átnyúló vízszemléletű kormányzás tartalmi feltételei'* elsődlegesen a közös vízgazdálkodási együttműködést, valamint az egészséges és megújuló környezeti fenntarthatóságot támogatják. A *'jó határon átnyúló vízszemléletű kormányzás formai feltételei'* maguknak a tartalmi elveknek a teljesülését biztosítják az átláthatóság, elszámoltathatóság és előreláthatóság érvényre juttatásával. Az 1992-es Helsinki Egyezmény módosításával lehetségessé vált az, hogy ezen egyezmény maga is univerzálissá váljon. A *'határon átnyúló vízszemléletű kormányzás'* fent nevesített általános koncepcióján túl, Európára, illetve Európai Unióra koncentráltan érdemesnek gondoljuk külön is megkülönböztetni annak Európa-specifikus koncepcióját, amelyet mint *'európai, illetve európai uniói szintű vízszemléletű kormányzást'* nevesítünk. Ennek fontos rendszerei: a Víz Keretirányelv, a Szófiai Egyezmény és az ahhoz szorosan kapcsolódó Nemzetközi Duna Védelmi Bizottság (ICPDR), továbbá a Duna Régió Stratégia (EUDRS). Mindezeket túl a szűkebb, kárpát-medencei régióink szempontjából a Kárpátok Keretegyezmény adhat egyfajta keretet a határon átnyúló vízszemléletű kormányzáshoz, amelyre mint a *'határon átnyúló vízszemléletű kormányzás Kárpátok szintjére és dimenzióira'* hivatkozunk. A határon átnyúló vízszemléletű kormányzásnak van mindazonáltal egy további magyarországi dimenziója is, amelynek jogi kereteit pedig azon kétoldalú vízgazdálkodási egyezmények képezik, amelyet Magyarország kötött a szomszédos országokkal. Ezen egyezményeknek, amelyeket szokás „határvízi egyezményeknek” is nevezni, óriási a

jelentősége, hiszen a konkrét határvízi konfliktusok kezelésének Magyarország és a szomszédos országok között e határvízi egyezmények és az általuk kialakított intézmények képezik az elsődleges kereteit. Mindezeket, mint a *határon átnyúló vízszemléletű kormányzás* „magyar határvízi szintjét és dimenzióját” különböztetjük meg. Meglátásunk szerint a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás különböző szintjeivel, illetve dimenzióival a magyar vízszemléletű kormányzás tisztában van és számol is velük, továbbá a bennük rejlő lehetőségeket igyekszik is kihasználni. E határvízi megállapodások rendszere ugyanakkor jelenleg igen csak megújításra szorul, amely komoly jogi előkészítést is feltételez (SZILÁGYI 2012b). Egy jó működő határon átnyúló vízszemléletű kormányzás mindazonáltal nem lehetetlenség, annak megvalósíthatósága kapcsán például *Baranyai Gábor* az alábbi két fontos kritériumot fogalmazta meg: „*lehetséges olyan határon átnyúló [vízszemléletű kormányzás] rendszert kialakítani, amely jelentős hidrológiai szélsőségek mellett is biztosítja az érintett államok együttműködését. Ennek „mindössze” két feltétele van. Egyrészről: a [vízszemléletű kormányzás] keret adekvát módon illeszkedik a határvízi problémák természetéhez (azaz, ha akut vízmosztási probléma van, akkor nem elég a vízminőségről rendelkezni). Másrészről: ez a keret legyen kellően rugalmas a várható és nem várt problémák intézményes megoldásához (így pl. tartalmi és eljárási szempontból is rendelkezzenek a szélsőségek kezeléséről). Ha ez sikeres, akkor a víz valóban összeköti és nem szétválasztja a nemzeteket*” (BARANYAI 2017).

A határon átnyúló vízszemléletű kormányzás koncepciójának felértékelődése esetleg azt a benyomást keltheti, hogy az *állami szintű vízszemléletű kormányzásnak* a XXI. században esetleg csökken a jelentősége. Mindez azonban nincs így! A határon átnyúló vízszemléletű kormányzás szerepének felértékelődése mellett ugyanis az állami szerepvállalás megerősítése, illetve fenntartása ugyanúgy fontos. Ezt erősítik például a 2016-os Víz Világjelentés megállapításai, amely azzal számol, hogy a vízszektorba történő befektetések jelentős része továbbra is a közszektorból érkezik majd. A 2016-os Víz Világjelentés kitér a magánbefektetések szerepének növekedésére, illetve a vízszolgáltatások privatizációjának folyamatára is, és mindezeket alapvetően pozitívan értékeli. A jelentés ugyanakkor kiemeli, hogy mindezek mellett léteznek kedvezőtlen tapasztalatok is a szektor privatizációja során, mint ahogy vannak pozitív eredmények a szektor nacionalizációja kapcsán is. Mindezek vonatkozásában a 2016-os Víz Világjelentés azt a következtetést vonja le (amivel jómagunk teljes mértékben azonosulni tudunk!), hogy a megfelelő megoldás megtalálása szituációfüggő, és számos szempontot figyelembe kell venni annak érdekében, hogy a jó döntés születhessen meg. Mindezekre tekintettel kifejezetten érdekesnek tűnt, hogy az NVS egyrészt klímaváltozási, másrészt pedig a társadalmi-gazdasági fejlődési scenáriókra tekintettel milyen vízgazdálkodási scenárió megvalósulását valószínűsíti Magyarországon azon vonatkozásban, hogy abban a centralizáltság

(központosítás) s így a hangsúlyosabb állami szerepvállalás, vagy pedig a decentralizáltság iránya lesz meghatározóbb. Az NVS kalkulációi alapján – hangsúlyosan a klímaváltozás során valószínűsíthető komoly változások miatt – mindenképpen egy erős vízgazdálkodási centralizáltsággal érdemes számolni.

Rátérve a vízszemléletű kormányzás magyarországi szituációra történő alkalmazására fontos kitérni az *MTA 2011-ben megalkotott vízstratégiai dokumentumára* (SOMLYÓDY [szerk.] 2011), amely – ha némileg következetlenül is – de behatóan foglalkozott a kérdéskörrel, és számos feladatot fogalmazott a vízszemléletű kormányzás eredményes magyarországi megvalósíthatósága érdekében. Pozitívan értékelhetjük, hogy ezek közül több esetben sikerült előrehaladást elérni. Van ugyanakkor néhány feladat, amelyek megvalósítása még deficitesek. Ezek közül különösen a következő jogi relevanciával bíró feladatra érdemes utalni: (a) A magyar vízjog rendszerszintű újrakodifikálása. (b) A vízgazdálkodás és a területhasználat, területfejlesztés kapcsolatának újragondolása (lényegében a korábbi viszonyhoz képest szinte forradalmian új alapokra helyezése), amelynek eredményes megvalósulását a *jogi eszköztárszernek* is új elemekkel kell majd segítenie. Ehhez kapcsolódóan a mezőgazdasági öntözés rendszerét a jelenleginél magasabb szinten kellene összehangolni más területi vízgazdálkodási területekkel, illetve a vízkárelhárítással, egyúttal pedig mindezeket egy átfogó területhasználati koncepció keretében kellene újragondolni, amely koncepciót az MTA Nemzeti Víz tudományi Kutatási Programjának előkészítése során 2017 márciusában *tájszemléletű vízgazdálkodás* névvel határoztak meg. (c) A csapadékvíz-gazdálkodás új megközelítése, adott esetben a víziközmű-szolgáltatás (illetve szabályozás) keretei között. (d) Magyarország szomszédos államokkal kötött vízgazdálkodási és vízvédelmi megállapodásainak aktualizálása, illetve a határokkal osztott vizek közös hasznosítására vonatkozó együttműködések rendszerének fejlesztése. (e) A vízügyi intézményrendszer elégtelenségeinek kiküszöbölésén túl fontos lenne, hogy a *vitarendezési szint* is kiemelt kérdéskör legyen, vagyis mind nemzetközi, mind pedig hazai vonatkozásban előrelépést kellene elérni e ponton is.

A vízszemléletű kormányzás aktuális magyarországi csúcstratégiájának tekinthető Nemzeti Vízstratégia, illetve más kapcsolódó stratégiák – például az uniós Víz Keretirányelv magyarországi végrehajtására született VGT2 – értékelése kapcsán megállapítható, hogy Magyarországon a vízszemléletű kormányzás koncepciójának nincs specifikus meghatározása, a vízzel foglalkozó tudományos illetve közpolitikai stratégiai dokumentumok lényegében átveszik, alkalmazzák a nemzetközi szinten kialakított koncepciót. A magyar viszonyokat tekintve tehát úgy tűnik, hogy a vízpolitikai stratégiaalkotás kapcsán immáron a vízszemléletű kormányzás koncepciója jelentős fokban alkalmazást nyert, s a folyamat a Nemzeti Vízstratégia 2017-ben történt elfogadásával teljesedett ki. Az elkövetkező időszak legfontosabb kérdése az, hogy a vízszemléletű kor-

mányzás koncepciója mennyiben érvényesül majd a stratégiai dokumentumok végrehajtása során. A vízszemléletű kormányzás horizontális dimenzióinak magyarországi alkalmazása szempontjából összességében megállapíthatjuk, hogy ezek jelen vannak mind a vizeket érintő szakpolitikák, mind pedig az átfogó vízpolitikai dokumentumokban. Ugyanakkor – meglátásunk szerint – Magyarország is szembesül azzal a világban általánosan jelen lévő kényszerrel, hogy a standard GDP-növekedéshez kötött társadalmi fejlődés érdekében a gazdasági szempontok hangsúlyosabban jelenjenek meg, akár a környezeti szempontok rovására is. A jövő egyik nagy kérdése, hogy e kényszert miként sikerül kezelni. A vízszemléletű kormányzás vertikális dimenziói szintén visszaköszönnek a magyar stratégiaalkotásban, ugyanakkor a vízszemléletű kormányzás nemzetközi szinten kimunkált koncepciójának két fontos eleménél még látunk fejlesztési lehetőséget a magyarországi stratégiában történő adaptációt illetően. Az egyik ilyen fejlesztési lehetőség a *beépített (virtuális) víz koncepciójának magyarországi hangsúlyosabb alkalmazása* (a virtuális víz azon víz mennyiségére utal, amelyet egy adott áru vagy szolgáltatás előállítására felhasználtak), a másik pedig a vertikális integráció egyik szintjének, nevezetesen a *helyi vízszemléletű kormányzás fejlesztésének* a kérdésköre. Úgy gondoljuk ugyanakkor, hogy mindezek a hiányosságok az elkövetkező időszakban még orvosolhatók, integrálhatók a magyar vízszemléletű kormányzásba.

Ami a virtuális víz kérdéskörét illeti, elsőként érdemes megjegyezni, hogy a virtuális, vagyis az egyes termékekbe, illetve szolgáltatásokba beépített víz, leggyakrabban helyben marad (azaz nem hagyja el az országot), viszont az a termék elhagyhatja, amelyet e vízmennyiség segítségével állítottak elő. Talán ezért inkább helyesebb arról beszélni a virtuális víz esetében, hogy a vízkörforgás által biztosított helyben elérhető környezeti szolgáltatást egy olyan áru vagy szolgáltatás előállítása, biztosítása javára kötöttünk le, amely adott esetben elhagyhatja az országot. Vagyis – erre tekintettel – a klasszikus vízmérlegen túl érdemes lenne egyfajta virtuális vízmérleget is készíteni, és azt is alapul venni a vízszemléletű kormányzás és más közpolitikai kérdések rendezése kapcsán. Ez alapján kellene abban döntést hozni, hogy Magyarországon miből, mennyit szeretnénk előállítani, és hogy ezekből mennyit hasznosítanánk belföldön és mennyit külföldön. Ennek tudatában kellene újragondolni a területhasználatot is Magyarországon. A kalkulációban pedig két alapvető kérdéskört is tisztázni kell. Az egyik alapvető kérdéskör, hogy miként tervezzük Magyarország népességét az elkövetkező időszakban. Mindez feltételez egy állásfoglalást napjaink kritikus, népességgel kapcsolatos kérdéseiben. A másik alapvető kérdéskört pedig az ökoszisztémák állapota, illetve az ahhoz való viszonyunk képezi. A magyarországi stratégiai dokumentumok szerint az országunkban az ökoszisztéma a korábbi állapotokhoz képest nagyon leromlott: Magyarország Természeti

Tőke Indexe 9,9%, ez annyit jelent, hogy a hazánk területét egykor borító természetes élőhelyek ökoszisztéma szolgáltatásainak több mint 90%-a mára megsemmisült (*Nemzeti Biodiverzitás Stratégia*). Ezért az ökoszisztéma számára meghagyott vízkészletek esetében úgy tűnik nem elegendő immáron azt a mennyiséget meghagyni, ami ahhoz szükséges, hogy ne romoljon tovább az állapota (mivelhogy gyenge állapotban van), hanem többletmennyiséget kellene hagyni az ökoszisztéma számára, amivel javítani, fejleszteni lehetne a jelenlegi állapotán. Az ökoszisztéma hazai állapotának javításával egyébiránt mi magunk is jobban járunk, ugyanis ezáltal az ökoszisztéma magasabb szintű környezeti szolgáltatásokkal is elláthat bennünket, ami pedig hozzásegíthet egy, a klímaváltozás által amúgy is kikényszerített magasabb szintű rezilienciához.

Ami a helyi szintű vízszemléletű kormányzás hangsúlyosabb megjelenítését illeti, itt elsőként tisztázni kell azt, hogy Magyarországon a vízszektorban egy erőteljes állami centralizáció, illetve regularizáció ment végbe az elmúlt időszakban. Ezen folyamattal főbb vonalaiban magunk is egyet tudunk érteni, ugyanakkor e folyamat kiegészítéseként nem tartjuk ellentétes felvetésnek azt, hogy a vízszemléletű kormányzás helyi szintjén is érdemes tudatosabban, koordináltabban kezelni, illetve szervezni a vízhez kapcsolódó társadalmi ügyeket. Ennek egyik – de hangsúlyoznánk, hogy *korántsem kizárólagos* – szervezete lehetne az önkormányzatok rendszere, szintje.

Az integrált, adaptív és tájszemléletű vízgazdálkodás

A vízszemléletű kormányzás kiemelt fontosságú területe a vízgazdálkodás, amely napjainkban nagy átalakuláson megy át, s mindeközben olyan speciális koncepciói is megjelentek, mint az integrált vízgazdálkodás, az adaptív vízgazdálkodás, vagy – a szakértők és a magyar tudomány több szereplője által is fontosnak tekintett – tájszemléletű vízgazdálkodás.

I. A 2012-es Víz Világjelentés szerint a *vízgazdálkodás* nem egy egyszerű technikai kérdés, hanem jóval több annál, amely magában foglal bizonyos szakpolitikai kérdéseket, pénzügyi kérdéseket, egyéb intézkedéseket, illetve infrastruktúrát is (az integrált vízgazdálkodás pedig emellett a vízgazdálkodás beillesztését jelenti más szektorokba, politikákba és intézményekbe, illetve fordítva, vagyis a más szektorok beillesztését a vízgazdálkodásba; vagyis a vízgazdálkodás külső és belső integrációját is). A 2012-es Víz Világjelentés általánosságban a vízgazdálkodás által lefedett tevékenységeket három fő csoportba sorolja: vízkészlet-gazdálkodás, vízszolgáltatás-gazdálkodás, a kereslet és kínálat közötti egyensúlyt lehetővé tevő kompromisszum kialakításának tevékenysége. Az *EU vízgazdálkodása* elsődlegesen a Víz Keretirányelv végrehajtásán keresztül történik, amelyben pedig leginkább az egyes uniós tagállamoknak (esetünkben

Magyarországnak) van meghatározó szerepe. A Nemzeti Vízstratégia szerint a vízgazdálkodás „a társadalmi és gazdasági szükségletek, valamint a vízi és a víztől függő szárazföldi ökoszisztémák igényeinek figyelembevétele mellett magában foglalja a víz természeti és társadalmi körforgásának összehangolását, a vizek mennyiségének és minőségének szabályozását és védelmét, valamint a vízhez kötődő kártételek elleni tevékenységeket”. Fontos megjegyezzük, hogy a 2012-es Víz Világjelentés fogalmához képest a magyar vízgazdálkodás-koncepció – más vízgazdálkodási tevékenységek mellett – hangsúlyos szerepet szán a *vízkérelhárítási* megközelítésnek is, ezáltal megítélésünk szerint fontos lépést téve az integráció irányába.

A vízgazdálkodásnak napjainkban számos bizonytalansággal kell kalkulálnia; ilyenek például a demográfiai trendek, a fogyasztási szokások, a klímaváltozás. Lényegében ezek hatására kellett a XX. században tapasztalt vízgazdálkodási megközelítésnek jelentős változáson átesnie a XXI. század elejére. A XX. században uralkodó vízgazdálkodási megközelítés – amelyet szokás *infrastruktúra hangsúlyos megközelítésként*, illetve (utalva például a gátépítéshez használt vasbetonra) *nehéz infrastruktúra megközelítésként* nevesíteni – a társadalmi víz-igényekre alapvetően épített infrastruktúrákkal válaszolt. Mivel e rendszerek ugyanakkor több szempontból rugalmatlanok, és módosításuk jelentős többletköltséggel járhat, emiatt egy bizonyos idő után egyértelművé váltak ezen megközelítés korlátai, illetve bizonyos mértéken túli fenntarthatatlansága, és egyre inkább felismerték a természetes hidrológiai adottságokban rejlő lehetőségeket (ez utóbbiakat szokás *zöld infrastruktúráknak* is nevezni, és jó példa lehet ezekre egy megfelelően hasznosított erdő). Idővel tehát a nehéz infrastruktúra hangsúlyos megközelítéssel szemben felértékelődött az olyan ún. *infrastruktúra nélküli vagy könnyű (infra)struktúrákat előtérbe helyező megközelítés*, amely előtérbe helyezi a szakpolitikai, intézményi, *jogi* (!) vagy a versenyző vízhasználók közötti párbeszédet biztosító egyéb rendszereket. A klasszikus vízszektoron kívülről jövő igényekre, illetve azon túlmutató hatásokra érzékeny szemlélet hívta lényegében életre az integrált vízgazdálkodást. A könnyű (infra)struktúrákat előtérbe helyező megközelítés pontosabb hatásvizsgálatokat igényel, és ezzel párhuzamosan az vízügyi rendszerek nagyobb rugalmasságát. A könnyű infrastruktúrákat alkalmazó vízgazdálkodás relatíve kevés befektetést, ugyanakkor erős működtető kapacitást igényel (például politikai vezetést, illetve a versenyző érdekek közötti összhangot megteremtő mechanizmusokat). Továbbá, amennyiben a nem infrastrukturális beavatkozások nem vezetnek megfelelő eredményre, akkor – szemben a nehéz infrastruktúrák esetén előforduló hasonló helyzethez – ezek jelentős többletköltség nélkül is módosíthatók, illetve lezárthatók. Fontos hangsúlyozni, hogy ezen *könnyű infrastruktúrák számos esetben nem helyettesíthetik a nehéz infrastruktúrát*, viszont egy megfelelően kialakított egyensúly

a két típusú infrastruktúra között jól szolgálhatja a XXI. századi kihívásoknak megfelelni kívánó vízgazdálkodást.

A jog tehát kiemelt szerepet kap a XXI. századi vízgazdálkodásban, annak infrastruktúra nélküli (vagy más elnevezéssel: könnyű [infra]struktúrákat előtérbe helyező) megközelítésének az alkotóeleme. Mindez visszatükröződik a Nemzeti Vízstratégiában is, amely a vízgazdálkodás három szakterülete – települési vízgazdálkodás, területi vízgazdálkodás, vízkészlet-gazdálkodás – mellett számol az ún. *működtetést szolgáló eszköz és intézményi rendszerrel*, benne nevesítve – többek között – a jogalkotást, a vízvagyon kezelését és igazgatását, a hatósági és felügyeleti tevékenységet, valamint a gazdasági szabályozást. A Nemzeti Vízstratégia a haladó nemzetközi trendeknek megfelelően fogalmazza meg a modern vízgazdálkodás előtt álló feladatokat is: „*A jövő vízgazdálkodásának legnagyobb szakmai kihívása, hogy miként legyen megelőző és miként tegyen szert rugalmas eszközökre. Ez az évszázados »létesítményes« (hard) víz-építéssel szemben a vízigényt és víz-kibocsajtást szabályozó, a területhasználatot befolyásoló integrált (soft) vízgazdálkodás.*”

II. Az *integrált vízgazdálkodás* – annak nemzetközi szinten elterjedt, és Nemzeti Vízstratégia által is átvett fogalma szerint – a (hidrológiai ciklus teljes rendszerében jelen lévő) víz, a föld és a kapcsolatos készletek összehangolt fejlesztését és gazdálkodását támogató folyamat az ebből származó gazdasági és társadalmi jólét maximalizálása érdekében (az egyenjogúság szem előtt tartásával), és a létfontosságú ökoszisztémák fenntarthatóságának sérelme nélkül. Az integrált vízgazdálkodás (*integrated water resource management; IWRM*) koncepciójához nagyon hasonló koncepció az *integrált vízgyűjtő-gazdálkodás (integrated river basin management; IRBM)*, amely egy adott folyó vagy tó vízgyűjtőjét tekinti egy ökológiailag meghatározható gazdálkodási egységnek. Meglátásunk szerint ez utóbbi koncepció képezi az alapját az Európai Unió vízgazdálkodási koncepciójának.

Az integrált vízgazdálkodás lényegében a *fenntartható fejlődés* általános koncepcióját ülteti át az édesvizekkel való gazdálkodásra. Az integrált vízgazdálkodás koncepciójának gyakorlatba történő átültetésére ugyanakkor nincs minden egyes államra, közösségre alkalmazható biztos recept. A szakirodalom az integrált vízgazdálkodás további fontos céljaként nevesíti a *vízbiztonság (water security)* koncepciójának megvalósítását is, amelyet egyre inkább a fenntartható fejlődés koncepciójának *sine qua non*-jaként (vagyis elengedhetetlen feltételeként) tartanak számon. Mindezekre tekintettel az integrált vízgazdálkodás koncepciójának érvényre juttatása szempontjából lényeges előrelépésként értékelendő, hogy az integrált vízgazdálkodás megvalósításának előírása (még hozzá határon átnyúló együttműködési formában is) bekerült a Fenntartható Fejlesztési Célok közé (SDG 6.5). Jelenleg is folyik egyébiránt az e cél megvalósulásának nyomon követését lehetővé tévő módszertani dokumentum kidolgozása, amelyben úgy tűnik, hogy az integrációt támogató jogi eszközök értékelése is fontos szerepet kap.

Az integrált vízgazdálkodásnak *számos szempontot* kell figyelembe vennie, így: (a) a vízkörforgás teljességét, (b) az összes érintett szektor érdekeit, (c) a jelen nemzedék igényei mellett a jövő nemzedékek érdekeit, (d) a vízgazdálkodás keretét jelentő kormányzás koncepcióját. Mindezekre tekintettel pedig leginkább a *következő területek integrációjára* kellene kiterjedjen: (a) víz és föld ügyeire; (b) az édesvizekre és (amely vízgazdálkodásnál van) a tengerparti zónákra (vagyis bizonyos mértékig a sósvízre is); (c) a biomassa előállításra közvetlenül felhasznált vízre (ezt „zöld víznek” is nevezik); (d) a felszíni és felszín alatti vízadókban található vizekre (ezt „kék víznek” is nevezik); (e) a víz minőségi és mennyiségi vonatkozásaira; (f) a gyakorta eltérő felvízi és alvízi használók érdekeire.

Az integrált vízgazdálkodás megfelelő működtetése mintegy *feltételezi a hatékony vízszemléletű kormányzást*. Az integrált vízgazdálkodás pedig a *vízszemléletű kormányzás horizontális integrációja megvalósításának elsődleges eszköze*. Mind a *nemzetközi-, mind a nemzeti jog* fontos és szerves *rész*e egy hatékony integrált vízgazdálkodásnak.

A 2006-os Víz Világjelentés a vízgazdálkodás tizenhárom olyan *alapvető változásra szoruló területét* azonosította a vízszemléletű kormányzáson belül, amelyek együttes megvalósítása esetében komoly lépés tehető az integrált vízgazdálkodás irányába. Ezek egyike a *jogalkotási terület*, amely más területekkel együtt alkotja az ún. *lehetőségeket megteremtő környezetet*. Az ún. *intézményrendszerbe* sorolt további területek között pedig további, állam- és jogtudományhoz közel álló területeket találunk, így például a *konfliktuskezelési eszközöket*, valamint az igazságos elosztást és a vízhasználati korlátozások meghatározását szolgáló *szabályozási eszközöket*.

Ami az integrált vízgazdálkodás megvalósítását szolgáló hazai jogszabályi háttérrel illeti, azt állapíthatjuk meg, hogy az integrált vízgazdálkodás koncepciója által megtestesített rendszerszintű megközelítésből, illetve e viszonyok szabályozásából – a hazai vízgazdálkodás alapját képező – Vgtv. önmagában leginkább egy, a vízszektorok (víziközmű-szolgáltatások, mezőgazdasági öntözés, ipari vízfelhasználás, vízkárelhárítás) közötti integrációt valósít meg. Mindezek mellett a Vgtv. figyelemmel van, mind a vizek mennyiségi-minőségi aspektusaira, mind pedig a felszíni és a felszín alatti vizek sajátosságaira és a hozzájuk kötődő társadalmi viszonyokra is. Látnunk kell azonban azt, hogy az integrált vízgazdálkodás koncepciója mindezekon túl megköveteli még a többi környezeti elemmel való összhangot is, illetve a vízkörforgás más elemeire is figyelmet fordít, mint amilyenek például a tengerparti területek. A többi környezeti elemmel való összhangot azonban már nem annyira a vízgazdálkodás, mint más jogszabályok biztosította keretek teremthetik meg. Ilyen kereteket biztosíthat hazai szinten például a mindenféle szektor közötti kapcsolatot biztosító Alaptörvény, vagy a mindenféle környezeti elem használata közötti összhangot

lehetővé tevő – a környezetjog alapvető jogszabályának számító – a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.), kiegészülve számos más általános és különös környezetjogi jogszabállyal. Ami a tengerekkel hatályos parti vizeket illeti, voltaképpen érthető, hogy a magyar Vgtv. miért nem tartalmaz ezekre speciális rendelkezéseket; az e vizekkel és területekkel való összhang megteremtése Magyarország esetében leginkább az európai uniós szabályok – különösen a Víz Keretirányelv és a tengervédelmi stratégiáról szóló 2008/56/EK keretirányelv – illetve a nemzetközi előírások – mint amilyen a Szófia-i Egyezmény – garantálják, illetve ezek leképeződései a különböző hazai jogszabályokban. A szociális dimenziók és egyenlő bánásmód elvárások megint csak a magyar jogrendszer más elemeiben tűnnek fel: Alaptörvény, egyenlő elbánás törvény és hatóság, víziközmű-szabályozás, alapvető jogok biztonsága stb.

III. Az *adaptív vízgazdálkodás* koncepciója nemzetközi szinten ismert, és Magyarországon is felhasznált elképzelés, amelynek lényegét a Nemzeti Vízstratégia a következőképpen összegzi: *„adaptív vízgazdálkodás alatt az időben és térben változó környezeti és egyéb körülményekhez való alkalmazkodás képességét és gyakorlatát értjük.”*

A klasszikus vízgazdálkodási koncepcióval összevetve az adaptív vízgazdálkodás egy *alulról felfelé építkező* koncepciót takar, amelynek előnye az adott vízadóról és körülményekről pontos adatokkal bíró *műveleti megközelítés*, amelyben a feladatokat számos szereplő és érdekelt segítségével próbálják megoldani. A legfrissebb tapasztalatok alapján napjaink vízgazdálkodási bizonytalanságainak és kockázatainak megoldására a két megközelítés – adott helyzetre illő – megfelelő *együttes alkalmazása* adhatja a legmegfelelőbb választ.

Az integrált vízgazdálkodás koncepciójával összevetve az adaptív vízgazdálkodásról megállapítható, hogy az adaptív vízgazdálkodás *nem feltételezi az integrált vízgazdálkodást*, mint egyfajta keretet, attól elkülönülve is alkalmazható koncepció. Az integrált vízgazdálkodás (a vízszemléletű kormányzással karöltve) annak alapvető eszköze és eljárása, hogy miként elégíthetők ki hatékonyan és jól az egymással versengő szektorok igényei egy relatíve véges vízkészletből. Az adaptív vízgazdálkodás pedig ahhoz járulhat hozzá, hogy olyan külső kihívásokra válaszoljon a vízgazdálkodás, amelyek felett nincs közvetlen ellenőrzése. Természetesen a két koncepció együtt is alkalmazható. A két koncepció közötti hasonlóságok egyike az, hogy mindegyikben fontos szerep jut a jognak.

IV. A *tájszemléletű vízgazdálkodás* lényegében az integrált vízgazdálkodásba ágyazott adaptív vízgazdálkodás koncepciójának egy sajátos magyar továbbfejlesztése, amely alkalmazásának tipikus terepe a Tisza vízgyűjtője. A Tisza vízgyűjtőjének sajátosságait, az itt jelentkező vízgazdálkodási kihívásokat jól tükrözi az, hogy a vízhez kötődő három nagy káresemény (árvíz, aszály és – a

sajátosan magyarnak tekintett – belvíz) az Alföld középső tájain halmozódik. E koncepció alapjainak kidolgozói szerint (*Balogh Péter, Borsos Béla*) szerint a védművek korlátlan fejlesztése helyett bizonyos helyeken érdemes megfontolni a természetközeli vízjárás részleges helyreállítását, és egy természethez közeli (táj)gazdálkodás folytatását. A területhasználat, tájhasználat és vízgazdálkodás közötti szoros kapcsolattal az MTA Nemzeti Víz tudományi Kutatási Programjának egyik előkészítő munkacsoportjában is foglalkoztak, és annyira fontosnak találták mindezt, hogy a hatodik fejezet munkaanyagában indokoltnak tartották külön koncepcióként történő nevesítését, *Ungvári Gábor* felvetésére, *tájszemléletű vízgazdálkodás* elnevezéssel.

E koncepció számos eleme immáron a Nemzeti Vízstratégiaiban is visszaköszön, egyúttal a Nemzeti Vízstratégia kifejezte azt is, hogy átfogó jogszabályváltozásokat is fontosnak ítélt a témakörhöz kapcsoltnak.

Magunk a tájszemléletű vízgazdálkodás önálló koncepcióját elfogadhatónak tartjuk, ugyanakkor annak alkalmazása kapcsán megfontolandó szempontokként a következőket vetjük fel. Egyrészt azt, hogy a tájhasználati kérdések ügyében úgy látjuk, hogy leginkább a felszíni vizek, illetve csapadékgazdálkodási kérdések merültek fel ezidáig, és a *felszín alatti vizek* kevésbé kerültek e koncepció látókörébe. Magunk viszont fontosnak tartanánk a tájszemléletű vízgazdálkodásba a felszín alatti vizek vizsgálatát, használatuk kérdéseit is bevonni. Másrészt a „táj”-elem kiemelése esetén szükségesnek tartjuk annak pontosabb definiálását, ugyanis azt tapasztaljuk, hogy arra vonatkozóan szintén többféle megközelítés is megtalálható, egyúttal pedig különösen annak rögzítése is fontos lenne, hogy egy adott terület mely időszakához tartozó tájat tartjuk fontosnak megőrizni, illetve (esetleg) újjáépíteni. Harmadrészt úgy gondoljuk, hogy egybe lehetne vonni a kérdéskör rendszerszintű rendezését a földminősítések új rendszerének kialakításával. Mindezekre tekintettel úgy látjuk, hogy a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciója a magyar viszonyokra – különösen pedig a Tisza vízgyűjtője esetében – ígéretesnek tűnő megközelítést takar, azonban még több elemében továbbfejlesztést igényelhet.

V. A modern vízgazdálkodás és annak speciális koncepcióinak gyakorlatba történő átültetésének jelentős és összetett jogi vetületei vannak, ugyanis e koncepciók által érintett társadalmi viszonyok maguk is több jogágot, jogterületet, jogszabályt érintenek, ennél fogva igénylik a *víz jogi szabályozásának alapjaiban történő újragondolását*.

Az átfogó újragondolás mellett a jogtudomány szempontjából különösen izgalmas kérdésnek tűnik azon igények új jogintézményi megoldásokkal történő kielégítése, amelyek „a vízgazdálkodás (mellette: természetvédelem) és területhasználat közötti összhangot célozzák. Itt végső soron elképzelhető lenne egy az erdő-, vad-, illetve halgazdálkodáshoz hasonló – bár azoknál sokkal komplexebb – tervgazdálkodás

bevezetése a vizek által veszélyeztetett területeken, köztük kiemelten a mezőgazdasági földek vonatkozásában, a megfelelő tájhasználat elérése céljából [...]. Egy szigorú, ugyanakkor a természeti szélsőségek szempontjából rugalmas rendszer kidolgozása természetesen rövidtávon komoly költségekkel járhat, erre megoldásként azonban kézenfekvőnek tűnik a rendszer fokozatos bevezetése és fejlesztése” (SZILÁGYI 2016a).

Mindezeken túl pedig, mind az integrált vízgazdálkodás, mind az adaptív vízgazdálkodás, mind pedig a tájszemléletű vízgazdálkodás megvalósítása terén jól alkalmazhatónak találjuk azon már létező jogintézményeket is, amelyekre *Bándi Gyula* professzor az adaptáció kapcsán hívta fel a figyelmet (BÁNDI 2017b).

A víztudomány(ok) és a vízszemléletű tudomány

A Nemzeti Vízstratégia (NVS) elfogadásával egyidejűleg Magyarország Kormánya döntött arról is, hogy a „*Kormány támogatja – a Magyar Tudományos Akadémia koordinálásával – a Nemzeti Víztudományi Kutatási Program létrehozását, amelynek célja a Vízstratégia tudományos alapjainak biztosítása és a víztudományi kutatások nemzetközi élvonalba emelése*”. Mindezen folyamattal párhuzamosan 2016-ban a Magyar Tudományos Akadémia Elnöksége maga is döntött az MTA, alap kutatásokat és alkalmazott kutatásokat is ötvöző Nemzeti *Víztudományi* Kutatási Programjának elindítása mellett. Az MTA e döntését előkészítő tudományos előterjesztés ugyanakkor maga nem határozta meg azt, hogy mit is ért víztudomány alatt, s konkrétan, hogy az előterjesztésben is hivatkozott interdiszciplinaritás keretei meddig is terjednek. Nem mellesleg pedig immáron létezik olyan kar is Magyarországon (a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen), amely a Víztudományi Kar nevet viseli. Jelen munka kéziratának lezárásakor a Nemzeti Víztudományi Kutatási Program még nem került nyilvánosságra, ezért az MTA ezen álláspontja még nem egyértelmű, arra csak bizonyos anyagaiból próbálhatunk meg következtetéseket levonni. Mindezeken túl érdemes lehet nemzetközi kitekintést is tenni.

A nemzetközi tudomány áttekintése során összefoglalóan megállapíthatjuk azt, hogy a víztudomány, angolul: *water science(s)*, kifejezés nemzetközi szinten ismertnek tekinthető, azonban egységes – vagyis mindenki által alkalmazott, elfogadott – meghatározásáról nem beszélhetünk. Különösen nagy eltérést mutatnak a különböző megközelítések abban, hogy a természettudományi területeken túl bevonnak-e társadalomtudományokat, illetve hogy mely társadalomtudományokat vonják be e körbe, illetve abban is van eltérés, hogy alkalmazott vagy pedig alap kutatásokat értenek ezen elnevezés alatt. Szűkebb tudományterületünk kapcsán megállapítható, hogy nemzetközi szinten találunk példát a jogtudomány víztudomány körében történő nevesítésére; lásd ennek kapcsán – a más tekintetben is előremutatónak számító – holland AWS-programot.

A nemzetközi kitekintés alapján az állapítható meg, hogy a vízhez szorosabban vagy akár lazábban kötődő tudományok mind beletartozhatnak a víztudomány kifejezésbe. A nemzetközi meghatározások valójában akként próbálják meg megragadni a víztudomány meghatározását, hogy adnak valamiféle rövid – gyakorta túl általános – leírást, majd pedig példákkal, illetve az adott kiadóhoz, intézményhez kapcsolódó konkrét kutatási témakörök felsorolásával próbálnak eligazítást adni. Magunk igazán megragadható differentia specificat nem találtunk egyik esetben sem (meglátásunk szerint a holland AWS-program meghatározása volt a legrendezettebb). Éppen ezért vetődött fel bennünk az a kérdés, hogy ha egy kutatási terület ilyen meghatározási nehézségekkel küzd, akkor vajon nem helyesebb-e inkább egy, az egész tudományt érintő szemléletváltásról beszélni, nevezetesen, hogy egy átfogó víztudomány(ok) kategória helyett nem célszerűbb-e inkább egy, a napjaink vízhez kötődő kihívásaira érzékeny *vízszemléletű tudományról* beszélni?

Annak eldöntése, hogy a magyar tudományban mi minősül tudományterületnek, tudománynak, tudományágnak elsődlegesen a *Magyar Tudományos Akadémia feladatkörébe* tartozik, és ezt elsődlegesen segítő a Magyar Tudományos Akadémiának van is egy ún. *tudományági nómenklatúrája*. Ebben a víztudomány kifejezés nem található, viszont van néhány olyan terület, amelynek elnevezésében megtalálható a víz. Mindezen tudományterületek azonban – az egyébként nem túl következetes – nemzetközi összehasonlításban is csak egy csekély területét fedik le a szóba jöhető tudományterületeknek. Az MTA-nak ugyanakkor – mintegy szemben a tudományági nómenklatúrával – immáron létezik a Nemzeti Víztudományi Kutatási Program beindításáról szóló döntése, amelynek *előkészítő dokumentuma* (BÁLDI et al. 2016) céljai között (az NVS-nek és a vonatkozó kormánydöntésnek is megfelelően) tartalmilag szerepel – több más mellett – az integrált vízgazdálkodás koncepciójának megvalósítása a vízszemléletű kormányzás mind horizontális, mind vertikális integrációját szolgáló területein, a vízbiztonság elvárásának és az EU Víz Keretirányelv követelményeinek való megfelelés. Mindezen átfogó, rendszerszintű célok pedig nem valósíthatók meg pusztán azon tudományágak segítségével, amelyek az MTA tudományos nómenklatúrájában a víz szót kifejezetten is tartalmazzák elnevezésükben. Mint ahogyan az is világosan látszik immáron, hogy az élő és élettelen természettudományok – vízzel foglalkozó – szélesebb körén túl a humán- és társadalomtudományoknak is helyet kell kapniuk a víztudományok körében, ha a fenti tudományos célokat eredményesen kívánjuk teljesíteni. Ezen értelmezést támaszthatja alá az MTA döntéshozóinak azon lépése is, hogy az MTA víztudományi programját előkészítő *Víztudományi Koordinációs Csoportban* – immáron a társadalomtudományokat megjelenítve – helyet kaptak a közgazdaságtan és jogtudomány képviselői is.

A *Nemzeti Vízstratégia* ismeri és használja a víztudományi kifejezést, de arra meghatározást nem ad. Ezt magunk helyénvalónak tartjuk, mivel ellenkező esetben az MTA hatáskörében járt volna el a Nemzeti Vízstratégiát elfogadó kormányzat. Mivel azonban a Nemzeti Vízstudományi Kutatási Program elsődleges célja éppen a Nemzeti Vízstratégia tudományos támogatása, ezért a víztudományok körének meghatározása során érdemes a Nemzeti Vízstratégia által lefedett, igencsak sok tudományterületet érintő feladatkörre is figyelemmel lenni.

A vízpolitika

Vízpolitikán *általánosságban* egy olyan *közpolitikát* értünk jelen munkában, amely szándéka szerint kiterjed *vízzel, illetve vízkörforgással kapcsolatba kerülő minden tevékenységre*.

A vízpolitika napjainkban a legkülönfélébb dokumentumokban ölt testet. A vízpolitikát megjelenítő, láthatóvá tevő *vízpolitikai dokumentumok* elnevezés helyett, magunk ugyanúgy elfogadhatónak tartjuk más elnevezések használatát is, így például a *vízstratégiai dokumentumok* vagy *vízpolitikai stratégiai dokumentumok* elnevezést is, mint amiként önmagában a *dokumentum* szó helyett szintén teljes mértékben elfogadható például a *stratégia*, vagy *terv* szó használata. Tekintettel arra, hogy a kifejezetten (csak) víznek szentelt, illetve vízközpontú politikai (stratégiai) dokumentumokon kívül más, általánosabb politikai (stratégiai) dokumentumok is nagy jelentőségűek lehetnek a víz szempontjából, ezért elemzésünket helyesnek gondoltuk kiterjeszteni a *vízpolitikai relevanciájú dokumentumokra* is (ilyen például az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljait rögzítő nemzetközi dokumentum). Mindezek közös sajátossága általánosságban az, hogy a vízhez kötődően állapítanak meg valamilyen jövőben elérendő társadalmi elképzelést.

A vízpolitika formai, illetve tartalmi meghatározása eltérő lehet nemzetközi, regionális szinten és az egyes országok szintjén is, miként a jogi értelemben vett kötőerejük – vagyis, hogy miben és hogyan kötelezik a jogalkotókat, jogalkalmazókat – is különböző. Ez utóbbi kapcsán általánosságban az rögzíthető, hogy azok jogi kötőerővel önmagukban nem bírnak, sokkal inkább – és több más mellett – az a feladatuk, hogy a jövőre nézve a kötelező erővel bíró jogi aktusok ezekre tekintettel kerüljenek elfogadásra. Ezen általános megállapításunk ugyanakkor nem vonatkozik az Európai Unió Víz Keretirányelvére, amelyet magunk is vízpolitikai dokumentumnak tekintünk, méghozzá a vízpolitikai dokumentumok egy nagyon különleges típusának, amely ugyanis formáját tekintve kötelező erővel bír és az uniós jog teljes eszköztárával kikényszeríthető.

I. Nemzetközi szinten, a *Víz Világjelentésekben* a vízpolitikai tevékenység úgy kerül meghatározásra, mint amely szoros kapcsolatban van a vízszemléletű

kormányzással, még hozzá például akképpen, hogy optimálisan a vízpolitika a vízszemléletű kormányzás keretében kerül kialakításra és végrehajtásra. Ennélfogva számos, a vízszemléletű kormányzás koncepciójánál már leírt kritérium, illetve horizontális és vertikális integrációs megközelítés a jó vízpolitika koncepciója kapcsán is megfogalmazható, mint ahogy az is, hogy a nemzetközi szakirodalom itt sem ismer biztos receptet a jó vízpolitika tartalmára és formájára. A nemzetközi szintű, globális vízpolitikai dokumentumok közül jelentőségénél és aktualitásánál fogva a Földünk Fenntartható Fejlesztési Céljait (SDG-ek) rögzítő, *Világunk átalakítása* című ENSZ-határozat mint vízpolitikai relevanciájú dokumentum érdemel kiemelés, amely több formában is kapcsolódik a vízhez és fogalmaz meg fontos vízpolitikai célokat. Az SDG-k fontosságát a magyar csúcsstratégiánk, a Nemzeti Vízstratégia is kiemeli.

Az SDG-k önmagukban nem bírnak olyan kötelező erővel az egyes országokban (például Magyarországon), amelyek alapján bárkinek is kikényszeríthető jogalapja lenne az egyes SDG-k teljesítésére. A SDG-ek sokkal inkább úgy kell értelmezzük, mintegy az egyes országoknak szóló *felhívást arra, hogy az SDG-ekben foglaltak szerint cselekedjenek*. E felhívás teljesítése ugyanakkor leginkább az egyes államok döntésétől függ, és a teljesítés esetleges elmaradásának számonkérése lényegében nem biztosított. A számonkérhetőség hiányosságai ellenére az SDG-k ugyanakkor kiválóan funkcionálhatnak egyfajta zsinórmértékül, célként a magyar és nemzetközi joganyag fejlesztése szempontjából. Az SDG-k végrehajtása során az egyes országoknak nem egy egységes megoldást kell követniük, hanem figyelemmel lehetnek az eltérő adottságaikra, teljesítőképességükre, fejlettségi szintjükre, továbbá nemzeti stratégiáikra és prioritásaikra, valamint politikai mozgásterükre. Fontos kiemelni, hogy amíg az (az SDG-k előzményét képező) MDG-k inkább a társadalmi dimenzióról szóltak és lényegében a fejlődő országok számára kívántak elérendő célokat tételezni, addig az SDG-knek a *fejlett országok is* teljeskörű címzettjei, és a *fenntartható fejlődés mindhárom* (társadalmi, gazdasági és környezeti) dimenzióját magukban foglalják. A vízzel kapcsolatban, amíg az MDG-k pusztán az ivóvízre, illetve az alapvető szanitációra fókuszáltak, addig az SDG-k immáron lefedik az összes édesvízzel kapcsolatos fenntartható fejlődési kérdéskört.

Az egyes SDG-k vízhez való kapcsolatát tekintve az SDG-k három körét megkülönböztetni: (a) A 6. SDG az, amely a vizet önálló tárgyává is tette. (b) A UN-Water az előző körrel együtt tárgyalja még – mintegy lefedve ezáltal a *vízkegyesség teljességét* a 11. SDG 11.5. számú feladatát is, amely a vízhez kötődő káreseményekre vonatkozóan határoz meg feladatokat. (c) Ezekén túl fontos eleme a rendszernek minden egyéb, vizet érintő SDG; a 6. SDG-n kívül további 13 SDG érintett az összesen 17 darab SDG-ből!

A 6. SDG szerint „*biztosítjuk a fenntartható vízgazdálkodást, a vízhez és az alapvető higiéniai ellátásokhoz való hozzáférést mindenki számára*”. E cél nyolc feladatot és ezekhez kapcsolódóan tizenegy mutatót (indikátort) foglal magában a feladatok teljesítésének mérésére. Az SDG 6.5. számú feladata egy központi eleme az egész 6. SDG-nek, mivel magát az integrált vízgazdálkodás koncepcióját tartalmazza, és abban visszatükröződik a vízszemléletű kormányzás koncepciójánál említett horizontális integrációs megközelítés (az integrált vízgazdálkodás koncepciójának egyértelmű beemelésével), és a vertikális integrációs (vagyis a határon átnyúló vízügyeket felkaroló) megközelítés is. A 6.5. feladat az összes többi 6. SDG-ben foglalt feladattal szoros kapcsolatban van (azoknak egyfajta összekötő váza), és ugyanez a helyzet a vízhez kötődő káreseményeket megfelelően kezelni hivatott 11.5. számú feladattal is.

A 6. SDG és feladatai, valamint az ezekhez szorosan kapcsolódó 11.5. számú feladat Magyarország esetében is releváns kérdéskörökre hívja fel a figyelmet és lényeges célokat határoz meg. Munkánkban ennek megfelelően részletesen sorra vettük a 6. SDG-feladatok teljesítésének jogilag releváns helyzetét, kihívásait (megjegyezzük, hogy a 6. SDG 6.3. számú feladata nagyban hasonlít azon célkitűzéshez, amit az EU Víz Keretirányelve is célul tűz ki). Személyes véleményünk szerint Magyarország számára a legnagyobb kihívást az SDG 6.6. számú feladata jelentheti majd, amely szerint „*2020-ra védelem alá helyezzük és helyreállítjuk (!) a vízzel kapcsolatos ökoszisztémákat...*”. Vagyis a 6.6. számú feladat nem pusztán az ökoszisztémák jelenlegi szintjére vállal elköteleződést, hanem a korábbi rendszerek egyfajta újrateremtésére, helyreállítására. Mint korábban utaltunk rá, a hazánk területét egykor borító természetes élőhelyek ökoszisztéma szolgáltatásainak több mint 90%-a mára megsemmisült, vagyis ezek helyreállítása igencsak nagy kihívás. Meglátásunk szerint e feladat teljesítését nagyban elősegíthetné – egyébiránt a 11.5. számú feladattal is szoros kapcsolatban lévő – tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciójának következetes végrehajtása és az ezt segítő új jogintézmények kifejlesztése.

II. Az Európai Unióban létezik egy, az uniós környezetpolitika részét képező uniós vízpolitika is a nemzeti vízpolitikák mellett, amely uniós politika jelenlegi, átfogó jogi kereteit a Víz Keretirányelv biztosítja. A Víz Keretirányelv azonban valójában nem pusztán az uniós vízpolitika kereteit jelöli ki, hanem az uniós vízszemléletű kormányzás fontos alapidokumentuma is. A Víz Keretirányelv mindezek mellett nem pusztán egy vízpolitikai dokumentum, hanem egyúttal egy jogi kötőerővel bíró uniós jogforrás is. Az EU vízpolitikájának tartalmi kérdéseit – a Víz Keretirányelven túl – jelenleg az Európai Unió vízstratégiájának tekintett, 2012-ben elfogadott, ún. *Blueprint* (EU VS) foglalja össze a legátfogóbban. Az EU vízpolitikájának magyarországi végrehajtása szempontjából továbbá különösen fontos az Európai Bizottság országspecifikus érté-

kelése is. A Víz Keretirányelv és EU VS mellett, meg kell még említeni a vízhez kötődő káresemények két típusához, az árvízhez és az aszályhoz kötődő uniós vízpolitikai dokumentumokat is, amelyek közül az egyiknek, nevezetesen az árvíznek önálló jogi háttérét (az EU árvízcockázat-kezelési irányelvét, az ÁKI-t) is elfogadták (az aszály kezelésének jogi háttérét viszont továbbra is a Víz Keretirányelv biztosítja).

A Víz Keretirányelv és ÁKI elfogadásával és végrehajtásuk első szakaszaival (Magyarországon a VGT1, VGT2, valamint az ÁKI megvalósítására született ÁKK elfogadásával és végrehajtásával) az EU és tagállamai komoly előrelépést tettek az *integrált vízgazdálkodás* megvalósításának irányába. Napjainkra ugyanakkor számos igény fogalmazódott meg – például az uniós vízszabályozás hangsúlyosabb mennyiségi aspektusainak kialakítása, a határon átnyúló vizekkel kapcsolatos vitarendezés hatékonyabbá tétele, illetve a Víz Keretirányelvben rejlő bizonytalanságok felszámolása – amelyek időserűvé tették a Víz Keretirányelv módosítását. Ezt a feladatot végül az EU VS is kítűzte, így napjaink egyik fontos kihívása, hogy mindezen jogi fejlesztés valóban meg is történjen, és hogy ez érdemi legyen, ne pusztán látszólagos (a rendelkezésre álló információk alapján sajnos erre is megvan a lehetőség).

A Víz Keretirányelv magyarországi végrehajtásának, egyúttal az integratív vízgazdálkodás koncepciójának aktuális stratégiai dokumentuma a VGT1-et 2016-tól felváltó VGT2. Ez számos konkrét jogszabálmódosítási és intézményfejlesztési javaslatot fogalmaz meg. A VGT2 jogi elképzeléseiből jól kiolvasható, hogy a vizek állapotára döntő hatással bíró területhasználati kérdéseket kiemelten kezeli, amivel pedig – meglátásunk szerint – a VGT2 (és egyébiránt a magyar *árvízstratégiai* dokumentum, az ÁKK is) alátámasztja a korábban ismertetett tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciójának létjogosultságát, és annak számos jogi relevanciáját. E vonatkozásban fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy meglátásunk szerint a nagyvízi medrekre vonatkozó kezelési tervek önmagukban még nem elégségesek a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciójának teljeskörű megvalósításához. Az intézményrendszeri kérdések kapcsán pedig a VGT2 a vízügyi intézmények fejlesztése mellett fontos szerepet szánna a környezetvédelmi és a természetvédelmi intézményekkel való hatékonyabb együttműködésnek is (jómagunk ennél tovább lépve a vízügyi, a környezetvédelmi és természetvédelmi szervezetrendszer széles körű integrációjában látjuk a hosszú távú megoldást). A VGT2 foglalkozik az illegális vízkivétel témakörével is, amely egy 2017-es, az Alaptörvény rendelkezései alapján problémásnak tűnő, az ún. mentesülési kedvezményről is rendelkező kormányzati jogszabálmódosítási javaslat miatt különösen aktuálisnak tekinthető.

A Víz Keretirányelvhez kötődő standardok alapján készült magyar *aszály*-stratégia az NVS-ben kapott helyett, egyúttal a VGT2 is foglalkozik a

kérdéskörrel, ahol is az aszályval kapcsolatos kérdéskörök jelentős részben az éghajlatváltozással összefüggésben jelennek meg.

Szemben az árvízzel és az aszályal a *belvíz* sajátosan magyar káreseménynek számít, ebből következően nem találkozhatunk vele önálló uniós szakterületként, így nincs külön uniós stratégiája sem. A magyar vízpolitikai dokumentumokban ezzel szemben már feltűnik (például a VGT2-ben), s az NVS már egyenrangú problémaként kezeli a másik két káresemény mellett. Fontos koncepcionális eleme az NVS-nek, hogy a vízhez kötődő káreseményeket immáron nem pusztán katasztrófavédelmi kérdésként kezeli, hanem azokat – a vízszemléletű kormányzás koncepció horizontális integrációs szemléletének, az integratív vízgazdálkodás koncepciójának, és a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciójának megfelelően – vízgazdálkodási kérdésként.

III. Magyarországon számos vízpolitikai, illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentum született az elmúlt években a legkülönbözőbb szervezetektől, a legkülönbözőbb tárgyi hatállyal. Ezek közül jelentőségénél fogva kiemelkedik a magyar kormány által elfogadott *Nemzeti Vízstratégia (NVS) – más néven: Kvassay Jenő Terv* –, amely önmeghatározása alapján a *magyar vízgazdálkodás 2030-ig terjedő keretstratégiája és 2020-ig terjedő középtávú intézkedési terve*. Az NVS hatóköre kiterjed az ország teljes területén *minden vízzel kapcsolatba kerülő tevékenységre*. Az NVS a vízszemléletű kormányzás, valamint *az integrált vízgazdálkodás koncepcióinak megfelelően a legkülönbözőbb közpolitikákkal összhangban, azokra figyelemmel készült, illetve maga is hatott számos más közpolitikára*.

Fontos kiemelni, hogy egy európai uniós tagállamban, mint amilyen Magyarország, az integrált vízgazdálkodásnak csak az egyik pillérét képezi a nemzeti stratégia. Ugyanis *„az integrált vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésnek két része van. Az egyik részét az EU, a másik részét pedig a tagállamok szabályozzák... Teljesen integrált vízgazdálkodási tervezésnek, illetve integrált vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésnek a két szinten szabályozott tervezés csak együtt tekinthető”* (NVS). Az NVS szoros kapcsolatban áll Magyarország 2015-ben felülvizsgált vízgyűjtő-gazdálkodási tervével (VGT2) és Magyarország Árvízi Országos Kockázatkezelési Tervével (ÁKK). Az NVS – e viszonyban – *egyfajta „enyőterve” az ÁKK-nak és a VGT2-nek*, ezáltal biztosítva, hogy az ÁKK és VGT céljai megjelenjenek a hazai vízgazdálkodási programokban.

Mindezekre tekintettel az állam- és jogtudományokat érintően a Nemzeti Vízstratégia – értékelésünk alapján – a következő fontosabb megállapításokat, illetve fejlesztési javaslatokat fogalmazza meg: (a) Az NVS a már meglévő jogi előírások kapcsán felhívta a figyelmet a *végrehajtási hiányosságokra és nehézségekre*, különösen pedig azokra, amelyek a nem naprakész, illetve nem megbízható információs háttérből erednek. (b) Az NVS az erős állami szerepvállalás mellett foglalt állást, mindezen túl azonban foglalkozik azzal is, hogy az állam maga milyen

formában, szervezetben tudja eredményesebben ellátni a vízügyekben magára vállalt feladatait, illetve bizonyos részterületeken miként lehet bevonni más szereplőket is a vízszemléletű kormányzás eredményesebb lebonyolításába. (b1) Ami az elsőt illeti, az NVS fontosnak tartja a vízügyi, illetve a vízvédelmi irányítási (miniszteri) illetve hatósági szintek *további integrációját*. Mindezeket túl a központi irányítás vonatkozásában az NVS szorgalmazza a konkrét tevékenység jellegének megváltoztatását is, „a szabályozást, ellenőrzést, ágazatközi koordinációt, támogatás-szankcionálást és tanácsadást” előtérbe helyező tevékenység irányába. Magunk részéről, az NVS intézményi kérdései kapcsán némi hiányosságként értékeljük azt, hogy a vízhez kapcsolódó *vitarendezési kérdéseknek* kisebb súlyt szentel, és e vonatkozásban magunk immáron idősezerűnek tartanánk a vitarendezési kérdéskör bevonását is az intézményi kérdések közé. (b2) Ami a második felvetést illeti, az NVS e folyamat erősítése végett nagyobb hangsúlyt szeretne helyezni olyan, a vízgazdálkodás könnyű-struktúráit képező intézményekre, amelyek a *közvetlen vízhasználókat aktívabban bevonná egy adott vízadó vízvételeinek allokációjába*. Meglátásunk szerint e témakörhöz illeszkedhetne az is, amit magunk a vízszemléletű kormányzás helyi szintjének fejlesztésénél vetettünk fel az aktívabb, koordináltabb önkormányzati szerep kapcsán. (c) A Nemzeti Vízstratégia fontos feladatként fogalmazza meg a vízgazdálkodási törvényünk (Vgtv.) felváltását egy új törvénnyel, amelynek a *vízről szóló törvény* elnevezést adná. Az új törvény megalkotásán túl az NVS szükségesnek tartja „a *vízvédelmi és a vízügyi igazgatási tevékenység integrációját*”, a jelenleg két statútum-rendelet helyett egy megalkotás[át], amely a *vízügyi és vízvédelmi igazgatási, hatósági feladatellátást egyaránt tartalmazza*”. Vagyis a Nemzeti Vízstratégia igazoltnak látja immáron a „*jogszabályok szakmai alapú komplex felülvizsgálatának szükségességét*”, amely feladat pedig komoly kihívás elé állítja mind a jogtudomány, mind pedig más szakterületek képviselőit. Lényegében az NVS e felvetése indokolja munkánk vízjogi fejezetének megírását is. (d) Meglátásunk szerint az új vízről szóló törvény megalkotásának igényéhez hasonló fontosságú az, hogy a határvízi együttműködés rendszerének erősítését is célul tűzi ki a Nemzeti Vízstratégia. (e) A fent említett rendszerszintű és nagyívű felvetések mellett a Nemzeti Vízstratégiában találunk továbbá *kisebb, adott esetben pusztán jogintézményi szintet érintő felvetéseket* is; így (e1) a vízhasználati jogosultságok (water rights) intézményét, (e2) a vízviisszatartást lehetővé tevő területhasználati alkalmazkodás ösztönzését, (e3) a vízviisszatartást segítő területbiztosítási biztosítási-viszontbiztosítási rendszert, (e4) a területfejlesztési törvényben szereplő vízgazdálkodási terület kategóriájának differenciálását, (e5) stb.

A vízjog és a vizek jogi szabályozási koncepciói

A XXI. században a vízszemléletű kormányzás, a vízgazdálkodás, a víztudomány és a vízpolitika számos elvárást fogalmazott meg a joggal, az államok szervezetrendszerével és azok működtetésével szemben. Mindezek alapján fontosnak tartjuk újra átgondolni a víz és a jog viszonyát egy általánosabb, elméletibb szinten is.

Ennek kapcsán kiemelendő, hogy a vízzel kapcsolatos előírások összessége a jogon belül nem alkot egy egységes rendszert, hanem a terület a nemzetek jogában – vagyis a *nemzeti jogrendszerekben* –, illetve a nemzetek közötti jogban – vagyis a *nemzetközi jogban* – számtalan helyen (vagyis jogterületen) feltűnik hol kisebb, hol nagyobb mértékben. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy egy jogrendszerben – és így van ez a nemzetközi jogban, illetve az annak egy önállósulásának (is) tekinthető *európai jogban* (vagyis az Európai Unió jogában) – a vízzel kapcsolatos előírások töredezetten (*fragmentáltan*) érhetőek el, és nem alkotnak koherens rendszert. Rendszert ugyanis csak a *vízzel kapcsolatos szabályok egyes részterületeinél* találhatunk. Bizonyos esetekben megfigyelhető ugyanakkor az is, hogy e részterületek adott esetben egy-egy *szabályozási koncepció* köré szerveződnek. A fentieknek – vagyis, hogy nincs egy egységes és átfogó vízre vonatkozó jogterület – némileg ellentmond, hogy mind nemzetközi, mind nemzeti szinten létezik ugyanakkor a jogszabályok egy olyan csoportja, amelyet *vízjognak* neveznek. A többféleképpen is meghatározható vízjog ugyanakkor nem fedi le teljesen a vízre vonatkozó joganyag teljességét.

A vízzel kapcsolatos jogi előírások rendszerezését nehezíti, hogy egy jogrendszerben a vízzel kapcsolatos társadalmi viszonyok szabályozásában nemcsak a vízre, vízadókra *közvetlenül* hivatkozó jogszabályok bírnak nagy jelentőséggel, de adott esetben azok a jogszabályok is nagy fontosságúak lehetnek, amelyek a vízre történő közvetlen (*expressis verbis*) hivatkozást nem, vagy csak alig tartalmaznak.

I. A *vízjog* elnevezése több jogrendszerben, valamint nemzetközi szinten is elterjedt. Az *ENSZ 2009-es Víz Világjelentése* kiemelten is foglalkozik víz és a jog kapcsolatával, és a vízjog vonatkozásában külön nevesíti a nemzetközi vízjogot, ennek, mint speciális, regionális esetköröként utal az EU jogára, valamint használja a nemzeti vízjog kifejezést is. A 2009-es Víz Világjelentés szerint a vízjog általános értelemben „*egy keretet biztosít a vízkészletek érdekelték által történő használatára, és egyúttal választ fogalmaz meg a demográfiai, gazdasági és szociális hajtóerőkből származó kibívásokra. A döntéshozók a vízjogon keresztül szabályokat határoznak meg a vízhasználók részére egy adott közösségben, országban vagy régióban*”. A vízjog szabályozási tárgyköréit a nemzetközi szinten széles körben elismert *Globális Vízszövetség* (GWP) az alábbiakban nevesítette: (a) a vízhasználati jogosultságok (ezeknél

hangsúlyozzák, hogy azok *nem egyenlők a vizek tulajdonlásával*), illetve a vizek elosztásának a szabályozása; (b) a vizek minőségére vonatkozó előírások; (c) a víziközmű-szolgáltatások szabályozása; (d) a vízhez kötődő ökoszisztémák védelmének szabályai; (e) a földhasználati szabályozás. A nemzetközi szakirodalomban ismertek ugyanakkor ettől eltérő lehatárolások is. Szembetűnő különbség, hogy van, aki a vizek tulajdoni kérdéseit a vízjogba sorolja, és van, aki nem.

I.1. A *nemzetközi vízjogot* az ENSZ 2009-es Víz Világjelentése a nemzetközi közjog részének tekinti, és a nemzetközi vízjog forrásai kapcsán általánosságban a nemzetközi jog általános forrásaiból indul ki. Mindezekben belül, mintegy speciálisan, a nemzetközi vízjog körében nevesíti következő nemzetközi egyezményeket: (a) UNWC, (b) Helsinkai Egyezmény, (c) az egyes államok határral osztott vízadók tárgyában született nemzetközi megállapodások, amely utóbbiak kapcsán a Víz Világjelentés egy mintegy 400 megállapodást számláló gyűjteményre hivatkozik; a Víz Világjelentés által hivatkozott megállapodások között megtaláljuk Magyarország szomszédos országokkal kötött határvízi megállapodásait is. Meglátásunk szerint e jogszabályi körhöz tartozik még egyrészt az egyelőre tervezeti formában létező UNDLTA, másrészt pedig – a Duna-vízgyűjtőre koncentrálva – a Szófiai Egyezmény is.

I.2. A 2009 Víz Világjelentés a nemzetközi vízjog speciális területeként nevesíti az EU vonatkozó joganyagát. Az *EU vízjoga* egyébiránt több ponton is szorosan kapcsolódik a nemzetközi vízjoghoz, amiből kifolyólag az EU intézményei bizonyos értelemben még az egyébként nehezen kikényszeríthető nemzetközi szerződések érvényre juttatásában is szerepet *kaphatnak*. Az Európai Unió Bíróságának, illetve annak elődjeinek joggyakorlata szerint ugyanis az európai jog integráns részei azon nemzetközi vízjogi egyezmények is, amelyeknek mind az EU, mind pedig annak egyes tagállamai a szerződéses felei. Mindezek alapján pedig úgy tűnik, hogy az Európai Unió Bírósága készen mutatkozik annak értékelésére, hogy egy ilyen nemzetközi környezetvédelmi szerződés adott előírásának eleget tettek-e a tagállamok, aminek pedig közvetlen hatása lehet, például egy olyan helyzetben, amikor egyébiránt nincs releváns uniós jog.

Az EU saját anyagaiban szintén találkozhatunk a vízjog kifejezéssel (*'water law'*, illetve hasonló kontextusban szerepel egyébiránt a *'water legislation'* kifejezés is). Az EU vízjoga – tekintettel annak közpolitikai hátterére – hangsúlyosan környezetjogi jellegű, és erősen vízminőségi meghatározottságú. Utóbbi kapcsán ki kell emeljük ugyanis azt, hogy az EU jogában bizonyos vonatkozásokban eltérően kezelik a vizek mennyiségi és a vizek minőségi kérdéseit. Ami közös bennük az az, hogy mindkettő esetében az EU intézményei által elfogadott joganyag felhatalmazását a környezetpolitikára vonatkozó uniós szerződési rendelkezés biztosítja (konkrétan az EUMSz). Eltérés van azonban abban, hogy a víz mennyiségi és minőségi aspektusainak szabályozásánál különböző eljárás-

ban fogadják el a rájuk vonatkozó előírásokat, és ezek alapján a két aspektus közül a vízminőségre vonatkozó előírásokat könnyebb keresztülvinni az uniós döntéshozatali eljáráson. Az EU vízjogának két oszlopát a Víz Keretirányelv, illetve az ÁKI képezi.

1.3. Az egyes nemzetek vízjogának meghatározása eltérő. A magyar vízjog elnevezése több évszázadra nyúlik vissza, és a vízjog tartalmának jogszabályi meghatározása szempontjából nagy szerepe volt a vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikknek. A jogi és vízügyi szakirodalom napjainkban is ismeri és használja a vízjog kifejezést. A Nemzeti Vízstratégiánk maga nem használja a vízjog kifejezést. Az NVS jogot elemző részében a víz és jog kapcsolatának középpontjában a vízgazdálkodás áll, és erre tekintettel foglalkozik a vízre vonatkozó törvényekkel.

A Nemzeti Vízstratégia jogra vonatkozó meghatározásából és a vízjog szakirodalmi alkalmazásából kiindulva magunk a következő meghatározást, illetve lehatárolást javasoljuk a *magyar vízjogra*, kiegészítve azt a *magyar vízszemléletű kormányzás jogi keretrendszeréhez* tartozó további jogszabályokkal, illetve jogi előírásokkal, közöttük olyanokkal, amelyek *vízjogi relevanciájú előírásokat* is tartalmaznak.

(a) A *magyar vízjog* alatt értjük azon törvények alapján lehatárolt joganyagot, amelyet a Nemzeti Vízstratégia *fő vízgazdálkodási feladatokat definiáló törvényekként* határoz meg. Nevezetesen: (a1) a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény (Kvt.), (a2) a vízgazdálkodásról szóló törvény (Vgtv.), (a3) a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztéséről szóló törvény, (a4) a víztársulatokról szóló törvény (Vtv.), (a5) a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény (Vksztv.). A fenti csoportból egyébiránt leginkább a Kvt. az, amely – átfogó jellege miatt – némileg magyarázatot igényel, hiszen kétségtelenül fontos joganyag a vízgazdálkodás szempontjából. Esetében talán helyesebb a *vízjogi jogszabály is* kategóriát használni. A vízjogi jogszabályok a *magyar vízszemléletű kormányzás jogi keretrendszer* kiemelt fontosságú elemei.

(b) A *magyar vízszemléletű kormányzás jogi keretrendszeréhez* tartoznak továbbá, és egyúttal *vízjogi relevanciájú előírásokat is tartalmaznak* a következő jogszabályok. (b1) Az Alaptörvény határozza meg a „kormányzás” és ennél fogva, illetve mindemellett a *magyar vízszemléletű kormányzás jogi keretrendszerét*. A víz egyébiránt *expressis verbis* is szerepel az Alaptörvényben (például a természeti erőforrások között említve, vagy az ivóvízhez való hozzáférés kapcsán). (b2) A vizek és vízi létesítmények tulajdoni kérdéseit magunk részéről a vízjogi előírásokként definiáljuk, azonban ezek jelentős részben immáron nem a Vgtv.-ben található, hanem azok számos részletszabályát a nemzeti vagyonról szóló törvény (Nvtv.) rendezi. A Nvtv.-t magát nem neveznénk ugyanakkor vízjogi jogszabálynak, mindemellett a vizekre vonatkozó rendelkezései annyira kardinálisak, hogy azokat – és nem az Nvtv.-t összességében (!) – *vízjogi relevanciájú előírásokként*

határozzuk meg. (b3) A Nemzeti Vízstratégia nagy jelentőséget tulajdonít a törvények (és a hozzájuk szorosan kötődő más jogszabályok) azon körének, amelyeknek fő tárgyak ugyan más, mint a vízgazdálkodás, de így is jelentős vízügyi feladatokat definiálnak, vagyis – értékelésünk alapján – ezen jogszabályok esetében is megállapítható, hogy azok tartalmazznak *vízjogi relevanciájú előírásokat*. Ezek: a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, a bányászatról szóló törvény, a természetvédelemről szóló törvény, az egészségügyről szóló törvény, a víziközeledésről szóló törvény, az Országos Területrendezési Tervről szóló törvény, a termőföld védelméről szóló törvény, az erdőgazdálkodásról szóló törvény, és végül a katasztrófavédelemről szóló jogszabályok (elsődlegesen a Katvédtv.). (b4) Megítélésünk szerint jelentőségüknél fogva két további törvény tartozik még *vízjogi relevanciájú előírások* közé, habár a Nemzeti Vízstratégia ezeket külön nem nevesíti. Ezek a *Balaton-törvény*, és a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló törvény (Haltv.).

(c) A *magyar vízszemléletű kormányzás jogi keretrendszerébe* tartoznak még más – például alkotmányjogi (így a részvételi demokráciát lehetővé tevő előírások), információs (mint amilyen az Aarhusi Egyezmény alapján kialakított jogi keretrendszer), polgári és közigazgatási jogi – előírás is helyet kaphat, attól függően, hogy egy *konkrét* vízre vonatkozó jogi kérdés eldöntéséhez szükséges-e az alkalmazása. E körbe vonnánk továbbá az európai jogi háttérrel is rendelkező, ún. létfontosságú rendszerek és létesítmények védelméről szóló törvényünket (Léttv.) is, amely számos vízi-, illetve vízhez szorosan kötődő rendszert és létesítményt azonosít létfontosságúnak, egyúttal pedig rendeli el ezek kiemelt védelmét a terrortámadásokkal szemben.

I.4. A fentiekből magunk azt állapítjuk meg, hogy a vízjog kifejezés egy mind nemzetközi, mind európai uniós, mind nemzeti szinten ismert és használt kifejezés, amely ugyanakkor a joganyag előbb említett három szintjén különböző kategóriákat takar, amely kategóriák ráadásul időben is gyakorta változnak. Mindezekre tekintettel a vízjogot magunk kettős értelemben használjuk. Egyrészt egy olyan *általános elméleti kategóriaként* használjuk, amely összességében utal a különböző szabályozási szinteken (nemzetközi, uniós, különböző nemzeti) fellelhető joganyagra (és bizonyos szintig az arra vonatkozó joggyakorlatra) és ezek különböző korokban létező verzióira. E vonatkozásban a vízjogot egy olyan jogterületként határozzuk meg, amely a hidrológiai ciklust és az ahhoz közvetlenül kapcsolódó természeti környezetet érintő emberi magatartásokat szabályozza. Másrészt a *vízjogot a magyar joganyagra tekintettel* is alkalmazzuk, és ez esetben egy tág értelemben vett, alapvetően édesvizekre irányuló vízgazdálkodásra vonatkozó joganyagot takar (jelen esetben több törvényben és más jogszabályba foglaltan), amelynek vannak, mind magánjogi (beleértve a tulajdoni kérdéseket is), mind közjogi elemei, és amely jogterület magában foglalja

– a felszíni és felszín alatti, továbbá bizonyos vonatkozásokat tekintve más (például csapadék) – vizek mennyiségi és minőségi aspektusait (ideértve azok védelmét is), valamint a vizekhez kötődő káreseményekkel kapcsolatos fellépést is (hangsúlyozva, hogy a „kapcsolatos fellépés” az integrált vízgazdálkodás koncepciójának szellemében nem feltétlenül jelent „szembeni fellépést”).

II. A vízjog és a mögötte lévő jogilag szabályozott társadalmi viszonyok nem fednek le minden olyan jogi szabályozást, amely a vízre, illetve az ahhoz kapcsolódó társadalmi viszonyokra vonatkozik. Ebből kifolyólag fontos rendszerezni a többi jogi szabályozási koncepciót is, amelyek a vizek kapcsán felvetődnek. A *vizek jogi szabályozási koncepciói* azt hivatottak megjeleníteni, hogy a vízkörforgás és a víz, illetve azok különböző részei, formái, folyamatai továbbá az azokhoz kötődő társadalmi viszonyok, emberi magatartások miként jelennek meg a jogban, vagyis hogy a jog miként is tekint a vízre, illetve a vízhez kapcsolódó legalapvetőbb társadalmi viszonyokra, emberi magatartásokra. Fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy az egyes szabályozási koncepciók gyakorta több és többféle jogi dokumentumban (nemzetközi szerződés, európai uniós irányelv, nemzeti jogszabály stb.) is szabályozásra kerülnek, és az is gyakori, hogy egy jogi dokumentum több szabályozási koncepcióra is megállapít szabályokat (például a Víz Keretirányelv, vagy Magyarország kétoldalú határvízi megállapodásai, Vgtv.). Ezen szabályozási koncepciók elméleti kategóriák, aminek köszönhetően sokféleképpen megközelíthetők, rendszerezhetők, mint ahogyan számos szerző ezt meg is teszi. A saját magunk elképzelései által felállított rendszert nem tekintjük sem lezártnak, sem kizárólagosnak, mint ahogyan az egyes szabályozási koncepciókat sem tekintjük egymástól elzártnak. Legfőbb szerepüknek a rendszerezés segítségét tartjuk. Mindezekre figyelemmel a vizekre vonatkozóan, a magyar és nemzetközi jogban is jelentőséggel bíró legfőbb szabályozási koncepciókat az alábbiakban állapítjuk meg.

II.1. *A víz, mint önálló jogalany.* Magyarországon külföldi példák alapján indult kezdeményezés nagyobb felszíni vizeink jogalanyiségének elismerésére. A kezdeményezés hosszú távú terve a nemzetközi folyóink jogalanyiségének elismerése egy nemzetközi összefogás alapján. A külföldi példák az adott országon belül foglalkoztak az adott víz (konkrétan: folyó) önálló jogalanyiségének elismerésével. Új-Zélandon törvényben fogadták el egy folyó önálló jogalanyiségát, méghozzá jogi személyként. Indiában bírói döntéshez kötődik mindez, de a konkrét ítéletből még sok bizonytalanság látszik az érintett folyók pontos jogalanyisági státuszának mibenlétéről. A konkrét magyarországi kezdeményezés kapcsán megállapítható, hogy a jelenlegi magyar jogrendszerben ez egy forradalmian új irány lenne, mindazonáltal – megítélésünk szerint – nem megvalósíthatatlan. Jelentősen több kérdés vetődik fel a koncepció nemzetközi vonatkozásai kapcsán.

II.2. A víz, mint a rendelkezési hatalom tárgya. E szabályozási koncepció taglása kapcsán alapvetően a *folyékony halmazállapotú természetes édesvizek* (felszíni, illetve felszín alatti víz, csapadékvíz), ezek *természetes és mesterséges közegének* (meder, sziget, csatorna, tározó), valamint az ezek *hasznosításához közvetlenül kapcsolódó tárgyak* (árvízvédelmi védvonalak, vízelélesztmények, víziközművek) feletti rendelkezési hatalom, köztük a tulajdoni jogok kérdéseivel foglalkozunk. A már *kitermelt vízhez* kötődő jogi problémákkal a „vizet, mint kereskedelmi ügyletek tárgyát” megjelenítő szabályozási koncepció foglalkozik. A rendelkezési hatalom kapcsán a következő témakörök szabályozásának komplex elemzése történik. A lehetséges megközelítések közül napjaink egyik nagy kihívása, hogy a jelen generációhoz tartozó embereken túl, van-e bármilyen lehetősége, jogalapja a *jövő nemzedékeknek* arra, hogy napjaink víz feletti rendelkezési viszonyait befolyásolják. A következő megközelítése a kérdéskörnek ehhez képest egy klasszikus, közjogi megközelítést takar, és a hatalom végső birtokosának, a szuverénnek (az államnak) a helyzetét rendezi a vizek viszonylatában. E megközelítés újdonságát napjainkban az adja, hogy az *egyes szuverének (államok)* hatalmának határai hol húzódnak, például a természetes egységet képező vízkörforgás, illetve vízgyűjtők vonatkozásában. E kérdéskörnél kiemelt súllyal esnek latba a kereskedelmi megállapodások is. Végül, de nem utolsósorban a magánjogi hatalom legteljesebb jogintézményének, a *tulajdonjognak* az oldaláról is érdemes megvizsgálni a vizek feletti rendelkezési hatalmat, már csak azért is, mert az elmúlt néhány évben e vonatkozásban karakteres döntés hozott a jogalkotó, amikor a vizek, illetve a vízi létesítmények jelentős körét érintően szűkre szabta azok tulajdonosi körét.

II.3. A víz, mint környezeti elem. A víz, mint környezeti elem elnevezésű szabályozási koncepció a vízre akként tekint, mint amely része egy nagy rendszernek, a környezetnek, és amely önmagában emiatt is jogi szabályozási (közvetett) tárggyá válhat, válik. Jelen szabályozási koncepció ebből kifolyólag szoros összefüggésben van a környezetjoggal, és ezért igazak rá azon sajátosságok, amelyek a környezetjogra is; így például az, hogy lényegében a jogrendszer minden más területével szoros kapcsolata van. A környezetjog minden szabályozási szintje (nemzetközi, európai uniós, nemzeti) komoly vízjogi relevanciával bír. A környezetjog általános része lényegében minden szempontból, a környezetjog különös része pedig számos vonatkozásban (különösen klímavédelem, természetvédelem, földvédelem) kapcsolódik a vizekhez. A víz, mint környezeti elem szabályozási koncepciója kapcsán számos kiemelés érdemlő kardinális kérdéskör van, amelyek közül különösen fontosnak ítéljük a következőket: a víz mennyiségi és minőségi aspektusait, a felszín alatti és felszíni vizek integrált védelmét és állapotuk fejlesztését, valamint a határral osztott felszíni és felszín alatti vízáradatokat.

A víz, mint környezeti elem és a víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya elnevezésű szabályozási koncepciók közötti kapcsolat nagyon szoros. Gyakorta ugyanazon jogi dokumentum egyaránt tartalmaz előírásokat mindkét szabályozási koncepcióra.

II.4. *A víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya.* E szabályozási koncepció lesz az, amely – bizonyos kiegészítésekkel – leginkább fedi a nemzetközi, illetve magyar vízjogként lehatárolt területet, szorosan összekapcsolódva a víz, mint környezeti elem szabályozási koncepcióval. E szabályozási koncepció önmagában is nagyon összetett joganyagot foglal magában, és amelyben eltérő szintű szabályozás vonatkozik a koncepció egyes szabályozási köreire. Ezek a szabályozási körök – az általánosabbtól haladva a speciálisabb felé – a következő közvetett szabályozási tárgyakat foglalják magukban: a természeti erőforrás, kereskedelmi ügyletek tárgya, kereskedelmi áru, élelmiszer, kereskedelmi szolgáltatás, vízszolgáltatás, mezőgazdasági vízszolgáltatás, víziközmű-szolgáltatás stb. A pusztán felsorolás is alátámaszthatja azt, hogy a víz jogi megítélése milyen bonyolult. Mindez pedig számos jogvita tárgya is.

II.5. *A vízhez való jog.* A vízhez való jog szabályozási koncepciójába tartozó, a vízhez való – közvetlen emberi igények (például ivóvízfogyasztás) kielégítését lehetővé tevő – hozzáférést biztosító jogintézmények meghatározása, mind elnevezésében, mind fogalmában, mind tartalmi aspektusból számos módon megtörténhet. Vagyis ez egy heterogén jogintézményeket magában foglaló szabályozási koncepció. Erre tekintettel magunk a vízhez való jog elnevezést, mint az egyes altípusok (jogintézmények) átfogó kategóriáját használjuk. Az egyes altípusokra példaként említenénk a *vízhez való jogot, mint sui generis emberi jogot* (ez az altípus, még nem tekinthető általánosan elterjedtnek, és adott esetben funkcióját más emberi jogok is elláthatják), vagy másik altípus példaként a *vízhez való jogot, mint a vízhez való hozzáférést biztosító, expressis verbis állami feladatot*. Napjainkban a vízhez való jog még nem létezik minden országban kötelezően tiszteletben tartandó *sui generis* – vagyis speciálisan e célból létrehozott – emberi jogként; vagyis a vízhez való jog *sui generis emberi jogként* történő elismerése még nem tekinthető általánosnak. A magyar jogrendszerben például a vízhez való jog *sui generis emberi jogként* ugyan nem található meg, viszont *expressis verbis állami kötelezettségként* már szabályozásra került az Alaptörvényünkben, s emellett pedig a vízhez való hozzáférést a magyar jog más emberi jogok érvényre juttatásával is elősegíti. A vízhez való jog szabályozása mellett napjaink aktuális kihívása a vízhez való jog érvényre juttatása is.

II.6. *A vízhez kötődő káresemények jogi szabályozása.* E koncepció azon jogintézményeket foglalja magában, amelyek segítségével a víztől, vagy annak hiányától, esetleg a vízhez kapcsolódó más káros jelenségektől kívánják megvédeni a többi környezeti elemet, illetve az embert. A víz, mint káresemény elnevezésű

szabályozási koncepció más szabályozási koncepciókhoz való viszonya kapcsán elmondható, hogy míg a víz, mint környezeti elem vonatkozásában a víz volt az, amit óvni kíván a jogalkotó, addig itt éppen fordítva, vagyis a víz káros hatásaitól kívánják megóvni a társadalmat. A víz, mint természeti erőforrás koncepció bizonyos értelmezése alapján egyébiránt az árvízvédelem feltűnhet úgy is, mint egy esetleges vízszolgáltatási tevékenység. Napjainkban a víz, mint természeti erőforrás elnevezésű szabályozási koncepció és a víz, mint káresemény szabályozási koncepció közötti határok átjárhatóságának kérdése a vízszemléletű kormányzás érdeklődésének középpontjába került.

A víz, mint káresemény elnevezésű szabályozási koncepció számos jogintézményt foglal magában, egyúttal napjaink egyik fontos szakmai kihívása új jogintézmények bevezetése a XXI. századi vízgazdálkodás céljainak eredményes megvalósítása érdekében. A jogtudomány szempontjából különösen izgalmas kérdésnek tűnik azon igények jogintézményi megoldásokkal történő kielégítése, amelyek a vízgazdálkodás és területhasználat közötti összhangot célozzák. Itt végső soron elképzelhető lenne egy az erdő-, vad-, illetve halgazdálkodáshoz hasonló – bár azoknál sokkal komplexebb – tervgazdálkodás bevezetése a vizek által veszélyeztetett területeken, köztük kiemelten a mezőgazdasági földek vonatkozásában, a megfelelő tájhasználat elérése céljából. Egy szigorú, ugyanakkor a természeti szélsőségek szempontjából rugalmas rendszer kidolgozása természetesen rövid távon komoly költségekkel járhat, erre megoldásként azonban kézenfekvőnek tűnik a rendszer fokozatos bevezetése és fejlesztése.

II.7. A vízgyűjtő terület, mint intézményszervezési koncepció. E szabályozási koncepció alapját azon dilemma feloldása képezi, amely dilemma abból ered, hogy a vízadók természetes kiterjedése, illetve vízgyűjtő területek természetes határai nem esnek egybe a közigazgatási határokkal, illetve az államhatárokkal. Ráadásul a hidrológiai ciklus sajátosságaira tekintettel, a vízkörforgás bármely pontján eszközölt emberi beavatkozás hatással van a rendszer egészére is. Mindemellett a felszíni és felszín alatti vizek természetes kiterjedése egymástól jelentősen is eltérhet. Mindezekben túl az intézményrendszeri ügyekben magunk érdemesnek tartjuk a környezetvédelmi ügyekkel együtt kezelni a vízügyi kérdéseket.

E szabályozási koncepció vonatkozásában különösen érdekes a nemzetközi dimenziók rendezése. Ennek kapcsán sokféle megoldás felvetődhet. Például a víz jogalanyiséga kapcsán eddig létező jogi megoldások alapvetően belső (nemzeti) joginak tekinthetők. Konkrétan az új-zélandi modell a jogi személy intézményéhez kapcsolódó jogalanyisági konstrukciót takar. Nemzetközi közjogi szinten a jogi személyiség kategória ugyanakkor több szempontból is indifferens; habár egy adott állam eljárhat egy jogi személye diplomáciai védelmében, illetve nemzetközi szinten is megilletethetnék e jogi személyt a rá vonatkozó emberi jogok. Érdekes lehet esetleg a klasszikus, belső jogi jogintézmények valami-

féle nemzetköziesítése. Például a magyar víztársulatok továbbgondolása, vagy egy közös vízadó hasznosítása valamilyen közös gazdasági társulati formában. Ez utóbbira jó példa lehet az Arad–Békés ivóvíz-ellátási együttműködés. Az EU jogának és az annak végrehajtását biztosítani hivatott vitarendezési mechanizmusnak a kiterjesztése az uniós vízjog más, uniós szinten ezidáig nem, vagy kevésbé szabályozott elemeire (például mennyiségi kérdések) jelentős előrelépést jelenthetnének a határral osztott vízgyűjtők kérdésében. A magyar közigazgatási intézményrendszer működését a döntéshozók igyekeznek a vízgyűjtőrendszerre tekintettel szervezni. Speciális jogintézményünk, a víztársulatok tevékenységi körének bővítése tovább segíthetné a tájszemléletű vízgazdálkodás eredményes megvalósítását.

1. VÍZSZEMLELETŰ KORMÁNYZÁS (*WATER GOVERNANCE*)

A vízszemléletű kormányzás fogalmát, koncepcióját annak tartalmát sokan sokféleképpen határozzák meg. Ezen sokszínű fogalom meghatározások részletes áttekintése, illetve azok részletekbe menő elemzése helyett, magunk pusztán arra szorítkozunk, hogy a transzatlanti régióban legnagyobb befolyással bíró nemzetközi szervezetek, illetve az általuk is felhasznált szakirodalmi kör vonatkozó dokumentumaiból emeljünk ki néhányat. Tesszük mindezt azért, mivel azt reméljük, hogy e nemzetközi szervezetek ismertségére, elismertségére támaszkodva könnyebben alakítható ki egy olyan magyar tudományos, közpolitikai fogalmi rendszer, amely nemzetközi szinten is érthető, értelmezhető. Hangsúlyozzuk azonban, hogy e körön kívül is léteznek tudományos szempontból értékes alternatív megközelítések, ezek elemzésére azonban jelen munkában területi okokból nem térünk ki.

A vízszemléletű kormányzás koncepciójának nemzetközi szinten használt megközelítéseinek ismertetésén túl jelen részben fontosnak tartjuk ezen megközelítések alkalmazását, értelmezését a nemzeti rendszerünkre tekintettel. Ennek megfelelően kísérletet teszünk erre az értékelő munkára is.

A vízszemléletű kormányzás koncepciójának részletes elemzése előtt végezetül fontosnak tartjuk megemlíteni azt, hogy a koncepciót több tudományterület, illetve tudományág formálta,¹⁷ és ebből (is) kifolyólag több szempontból is megközelíthető, illetve elemezhető. Erre tekintettel jelen részben törekszünk egyrészt az átfogó koncepció több tudományterületre is kiterjedő bemutatására, másrészt viszont megpróbáljuk azt, hogy választott tudományterületünk, az állam- és jogtudomány szempontjából, annak specialitásaira figyelemmel is elemezzük a vízszemléletű kormányzás koncepcióját.

1.1. A vízszemléletű kormányzás (*water governance*) magyar nyelvű elnevezéséről

2016-ban a Magyar Tudományos Akadémia döntött¹⁸ arról, hogy a vízzel kapcsolatos kutatásokra egy külön kiemelt programot, nevezetesen Nemzeti Víz-tudományi Kutatási Programot hoz létre másik két kiemelt programja mellett (jelen tanulmány kéziratának leadásának időpontjában egyébiránt négy ilyen

¹⁷ BOSTIC et al. 2015, 971.

¹⁸ Ennek kapcsán lásd BÁLDI et al. 2016.

programja van az Akadémiának). Az Akadémia az MTA Ökológiai Kutatóközpontjában e célból létrehozott egy – az MTA Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program Irányító Testülete által irányított – Víz tudományi Koordinációs Csoportot. E csoportban már a munka korai szakaszában felvetődött a nemzetközi szakirodalomból ismert – angol nyelvű elnevezésével hivatkozott – *water governance* kiemelt kezelése az MTA Nemzeti Víz tudományi Kutatási Programjában. Ennek okán is meglehetősen sok időt foglalkoztak a csoport munkájában résztvevők azzal, hogy az angol elnevezést miként fordítsák le magyarra. Az angol elnevezés szó szerinti tükör-fordítása, vagyis a '*víz kormányzás*' kifejezés,¹⁹ sokak számára elfogadható lett volna; így az állam- és jogtudományban is, ahol is a *governance* kifejezés magyar nyelvű fordítására elterjedt formula a '*kormányzás*' szó használata. Csakhogy ezen szakkifejezés már a vízgazdálkodásban foglalt volt egy meglehetősen szűk tevékenységi körre vonatkozóan, amely tevékenység pedig a víz célzott irányítását árkok és belvízcsatornák között, továbbá a vízvi sszattartást és a víz továbbvezetését foglalja magában.²⁰ Ebből következően különösen a vízmérnökök számára zavaróan hatott a két tevékenységre ugyanazon magyar elnevezés használata. Mindezekre tekintettel az MTA a Víz tudományi Koordinációs Csoportnak a Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program belső feladatfelosztása alapján ún. hatodik fejezeteként²¹ nevesített részének szakértői a fentiekől eltérő szakkifejezés használatát javasolták. Végül,²² átmeneti jelleggel, *Ungvári Gábor* felvetésére a *víz szemléletű kormányzás* kifejezés került elfogadásra e szűkebb körben, amely kifejezést aztán a hatodik fejezet véglegesítő állandó munkatársak is elfogadtak (habár kétségtelen, hogy az anyagban egy helyen következtelenül továbbra is használták a vízkormányzás kifejezést a *water governance* kapcsán).

Magunk részéről a víz szemléletű kormányzás kifejezést jó felvetésnek tartjuk, ugyanis a kapcsolódó dokumentumok és szakirodalom tüzetesebb áttanulmányozását követően sem találtunk kifejezőbb elnevezést. Ezen megállapításunkat az alábbiakkal indokoljuk.

A *water governance* kérdéskörének kiemelt kezelése a magyar tudományban nem 2016-ban vetődött fel elsőként. Így, például kiemelt figyelmet kapott az

¹⁹ Ezen elnevezést használta a *water governance* esetén például SZÖLLŐSI-NAGY 2015, az előadást hivatkozva: SZILÁGYI 2016c, 43–45.

²⁰ A vízkormányzás vízmérnöki fogalmáról lásd: LÁZÁR 2013. Jogszabályi megjelenését tekintve lásd például az árvíz- és belvízvédekezésről szóló 10/1997. (VII. 17.) KHVM rendeletet.

²¹ HONTI–SZILÁGYI–UNGVÁRI 2017.

²² A vita során jelen sorok szerzője sokáig a *vízpolitikai kormányzás* kifejezés mellett állt ki, Ungvári Gábor pedig még a *víz-erőforrásainkkal való gazdálkodás közpolitikája* kifejezést is megfontolandónak tartotta.

MTA egyik, 2011-es Köztisztviselési Stratégiai Programjában is. A *Somlyódy László* által vezetett kutatás *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok* címet viselő dokumentumában szintén visszaköszön, mind a nemzetközi szinten már használt water governance koncepció,²³ mind pedig a vízmérnöki értelemben használt tevékenység²⁴ is. A 2011-es dokumentum egyébiránt lényegében ez utóbbi, vízmérnöki tevékenységre használta a vízkormányzás kifejezést, a water governance koncepció kapcsán pusztán a kormányzás elnevezést alkalmazta (a munkánk későbbi részében még visszatérünk rá, hogy a 2011-es MTA stratégiai dokumentum mit értett pontosan a kormányzás koncepció alatt). Magunk azonban a kormányzás kifejezés water governance-re történő alkalmazását annyiban tekintjük félrevezetőnek, mivel a water governance a kormányzásnak inkább csak egyfajta típusa.

A következő lehetséges magyar nyelvű elnevezés a *vízpolitika* volt,²⁵ azonban ezen elnevezésnek egyrészt létezik egy angol megfelelője is a szakirodalomban 'water policy' néven, másrészt pedig a vízpolitika – több értelmezés szerint is – egyúttal a water governance része is. Érdekeséggéppen jegyezzük meg, hogy az Európai Unió 2000-ben született Víz Keretirányelve (VKI) egyébiránt még egyáltalán nem használta a water governance kifejezést, hanem – meglátásunk szerint – valamelyest a water governance értelmében a water policy kifejezést alkalmazta angolul is (amit magyarul vízpolitikának fordítottak).

Az Európai Unió vízstratégiájaként számon tartott Blueprint (EU VS) szintén használja a water governance kifejezést – sőt egyfajta meghatározást²⁶ is közöl esetében –, annak magyar nyelvű változata azt, mint 'vízügyi irányítást' fordítja le. Meglátásunk szerint azonban ez a magyar nyelvű elnevezés nem adja vissza a water governance koncepciójának összetettségét, e helyett azt alap-

²³ SOMLYÓDY (szerk.) 2011, 13., 41–46., 50., 74–77. és 289. A 2011-es MTA-stratégia íráskor már rendelkezésre állt a 2009-es WWDR, amit fel is használtak a 2011-es MTA-stratégia készítői.

²⁴ SOMLYÓDY (szerk.) 2011, 82., 113., 116., 226.

²⁵ Ekképpen fordította például a water governance kifejezést *Baranyai Gábor* a Nemzeti Köszolgálati Egyetem által 2016. május 26. napján szervezett Országos Fenntarthatósági Szakmai Nap felhívásában, és jelen sorok szerzője is gyakorta hivatkozta hasonlóan azt. Ezen megközelítés, vagyis amely a water governance és a vízpolitika között egyenlőséget tesz, egyébiránt nemzetközi szinten is ismert; lásd erről WWAP 2006, 48.

²⁶ „Vízügyi irányítás: ahhoz, hogy teljesíteni lehessen a Rio+20 nyilatkozat kötelezettségvállalását – az integrált vízkészlet-gazdálkodás végrehajtásának jelentős javítása az összes lehetséges szinten – a vízgújítók szintjén megfelelő vízügyi irányításhoz vezető hatékony intézményi felépítésre van szükség. A megfelelő irányítás és a fenntartható vízgazdálkodás a víz és a biztonság kapcsolata révén regionális és nemzetközi szinten szintén hozzájárul a béke és a politikai stabilitás biztosításához.” EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012b, 2.6. pont.

vetően csak, mint egy egyirányú, alá-fölérendeltségen alapuló tevékenységet nevesíti.

A kérdés tisztázása kapcsán fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a magyar Nemzeti Vízstratégia maga is ismeri a water governance tevékenységét, ugyanis felhasználja például az OECD vonatkozó tanulmányát²⁷ is, és a hivatkozott tanulmány címében szereplő water governance kifejezést '*vizekre irányuló kormányzásként*' fordítja le.²⁸ Meglátásunk szerint azonban a water governance nem pusztán közvetlenül a vizekre irányuló kérdésköröket fedi le, hanem annál tágabb, ugyanakkor a vizeket érintő kérdésköröket is magában foglalja. Ki kell emeljük továbbá, hogy az NVS használja magát a vízkormányzás²⁹ magyar nyelvű kifejezést is, azonban – amellet, hogy ennek nem adja meg a pontos fogalmát – azt leginkább a vízmérnökök által is használt szűkebb értelemben és szöveggörnyezetben teszi. A VGT2-ben³⁰ a vízmérnökök által használt szűkebb értelemben találkozhatunk a vízkormányzás kifejezéssel.

A fentiekre tekintettel jelen tanulmányban a water governance kifejezés magyar nyelvű megfelelőjeként a vízszemléletű kormányzás elnevezést használjuk.

A vízszemléletű kormányzás pontos mibenlétének meghatározásával napjainkra széles körű szakirodalom foglalkozik. Mindezeket alapul véve különösen a következőket érdemes kiemelni a vízszemléletű kormányzás kapcsán.

1.2. A kormányzás és a jó kormányzás mibenléte

A vízszemléletű kormányzás meghatározása kapcsán mindenekelőtt magával a '*kormányzás*' (*governance*) szónak a magyarátával érdemes kezdeni. Ennek kapcsán sokfajta és időben is változatosan alakuló jelenségről van szó.³¹ Eleinte nemzetközi szinten alapvetően az állami szereplőkre koncentráltan alakult ennek jelentéstartalma, később azonban a nem-állami szereplők is fontos

²⁷ OECD 2015.

²⁸ NVS, 20. és 25.

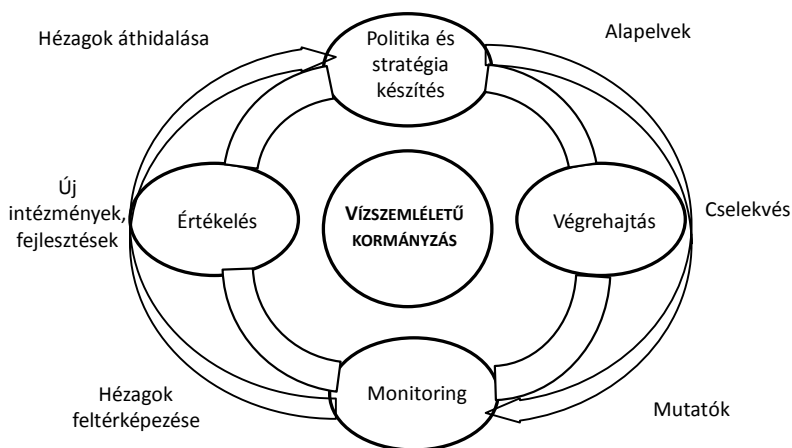
²⁹ NVS, 8., 11., 37. stb. Az NVS-ben helyenként feltűnik továbbá a *vízügyi irányítás* kifejezés is (lásd NVS, 89., 106., 114.), de ennek sem található meg a meghatározása az NVS-ben, magunk részéről pedig a water governance-hez képest egy szűkítő kifejezésnek találjuk.

³⁰ Magyarország felülvizsgálta, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve (VGT2), amely 1155/2016. (III. 31.) Korm. határozattal fogadtak el, és amelynek összefoglalt, rövidített változatának (!) szövegét, mint belügyminisztériumi közleményt a *Hivatalos Értesítő* 2016/14. számának 1319–1880. oldalain tették közzé (a továbbiakban ezen oldalszámokra hivatkozással citáljuk a VGT2-t). Fontos mindezek mellett felhívni a figyelmet a VGT2 2016. áprilisi teljes verziójának szövegére is, amelyre hivatkozás esetén erre külön utalunk; ennek forrása (2017. 07. 29.): www.vizugy.hu/vizstrategia/documents/E3E737A3-3EBC-4B6F-973C-5DD9B8A6DBAB/OVGT_foanyag_vegleges.pdf

³¹ HALL–ROGERS 2003, 7–14.

tényezői, formálói lettek a kormányzás koncepciójának.³² Vagyis napjainkban a kormányzás kategóriája nem korlátozódik pusztán a kormány tevékenységére, hanem – meghatározott módon – szerepet kap abban a civil társadalom és a magánhatalom is.³³ Napjainkban ennek megfelelően a kormányzás kifejezés –, illetve a *'köz-kormányzás'* (*public governance*) kifejezés – alapvetően azon gazdasági, politikai és igazgatási hatalomgyakorlásra utal, amelynek célja egy ország ügyeinek intézése, és amely magában foglalja mindazon szerkezeteket, eljárásokat, viszonyokat és intézményeket, amelyeket az állampolgárok és csoportok a célból használnak, hogy kifejezzék érdekeiket, valamint hogy éljenek jogaikkal, eleget tegyenek kötelezettségeiknek, és hogy ezeken keresztül közvetítsenek el-
lentéik feloldásában.³⁴ A vízszerű kormányzás alapja is maga a kormányzás, ennél fogva a legfőbb jegyeit ennek megfelelően magán hordozza (ehhez kapcsolódóan lásd például az 1.1. ábrát a vízszerű kormányzás körforgásszerűségről).

A vízszerű kormányzás körforgásszerűsége



1.1. ábra: A vízszerű kormányzás körforgásszerűségéről

Forrás: OECD 2015³⁵ (Fordította és készítette a szerző)

³² OECD 2011, 28.

³³ WWAP 2006, 48.

³⁴ WWAP 2006, 47.

³⁵ OECD 2015, 4.

A kormányzással szemben a szakirodalom fontos elvárásként fogalmazza meg annak hatékonyságát. Ebben a vonatkozásban azonban a szakirodalom nagyon következetesen rögzíti ugyanakkor azt is, hogy a hatékony kormányzás jellemzői országról-országra eltérőek lehetnek, mint ahogy a valóságban el is térnek egymástól. Mindazonáltal a *hatékony kormányzás ideáltipikus jellemzői* a következők: (a) A *részvétel*, vagyis hogy minden állampolgár – közvetlenül vagy az érdekeit képviselő szervezeteken keresztül – részt vehet a politikaformálásban, illetve döntéshozatalban. (b) Az *átláthatóság*, vagyis az információk szabad megismerhetősége a társadalomban. (c) A *méltányosság*, azaz a társadalom minden csoportjának egyenlősége. (d) A *hatékonyság és eredményesség*, amely jellemző lényege, hogy az alkalmazott eljárásoknak és intézményeknek olyan eredményeket kell eredményezniük, amelyek amellet elégitik ki a társadalmi szükségleteket, hogy mindeközben az erőforrások legjobb felhasználásával járnak. (e) A *jogbiztonság*, vagyis hogy a jogi kereteknek tisztának és pártatlannak kell lenniük, különösen az emberi jogok vonatkozásában. (f) Az *elszámoltathatóság*, azaz, a közhatalom, a magánhatalom és a civil társadalom szervezeteinek elszámoltathatósága a nyilvánosság, illetve azok felé, akik érdekeit képviselik. (g) A *következetesség*, mint jellemző lényege, hogy a politikáknak és a kapcsolódó cselekvéseknek koherenseknek, konzisztenseknek és könnyen érthetőeknek kell lenniük. (h) Az *érzékenység*, amely alapján a különböző intézményeknek és intézkedéseknek az összes érintettet kell szolgálniuk, és reagálniuk kell az igényekben és preferenciákban bekövetkezett változásokra és egyéb új körülményekre. (i) Az *integráció*, azaz az integrált és átfogó megközelítés. (j) Az *etikai megfontolások*, azaz a kormányzásnak figyelembe kell vennie azon társadalom etikai elveit, amely társadalomban e kormányzás működik. Az ENSZ vonatkozó jelentései szerint ugyanakkor – amint fentebb hangsúlyoztuk is – mindezen jellemzők csak példák a hatékony kormányzásra, és valójában egy ideáltipikus helyzetet fogalmaznak meg, amely ideális kormányzás a valóságban egy országban sem létezik.³⁶ A jó kormányzás annyira függ az adott ország kultúrájától, hagyományaitól, erkölcsi alapértékeitől, hogy a jó kormányzás koncepciójára valójában nincs recept.³⁷ Ráadásul e jellemzők kapcsán látni kell azt is, hogy számos esetben lehetnek bizonyos korlátai, nehézségei is a megvalósíthatóságuknak. Így például, az etikai megfontolások egy viszonylag homogén társadalom esetében relatíve jól megragadhatók. De mi van akkor, ha az a társadalmi közeg,

³⁶ WWAP 2003, 373.; WWAP 2006, 49. A hatékony kormányzás fenti kritériumai közül a többség mindkét viz világjelentésben megtalálható, azonban a 2006-osban – egyébiránt az ENSZ egy 2003-as dokumentumára hivatkozással – immáron szerepelnek a jogállamiság, illetve a hatékonyság és eredményesség kritériumai is.

³⁷ WWAP 2006, 44.

amelynek viszonyait az adott vízszemléletű kormányzással formálni szeretnénk, egy nagyon heterogén társadalmat takar, amelynek értékei szerteágazóak, avagy (bizonyos esetekben, avagy számos esetben) egymásnak ellentmondóak? Vízszemléletű kormányzásról beszélhetünk ugyanis az Európai Unió szintjén is, amely esetében például az egyes tagországok társadalmainak vonatkozó megfontolásai nagyon különbözőek lehetnek. Ilyenkor miként lehet mindezt a kormányzás etikai megfontolásaira vonatkozó jellemzőt alkalmazni? Vajon a jó megoldás ilyenkor az etikai megfontolások jellemzőjének olyan fokú kiüresítése, hogy abba minden érintett társadalom etikai megfontolása beleférjen, esetleg egy tipikus megfontolási rendszer kidolgozása (ki által?), amelyhez aztán igazodni kell? Ez utóbbi esetben vajon e tipikus megfontolási rendszer kidolgozása csakugyan tipikus-e, mintegy mértani centrum az egészt alkotó egyes társadalmak megfontolási viszonyrendszerének közepén, avagy lehet, hogy az érintett társadalmak egynémelyikének etikai megfontolásaihoz majd közelebb áll, míg másoktól pedig meglehetősen távol esik e tipikus etikai megfontolási rendszer, vagyis utóbbi társadalmi kör esetében adott esetben e tipikus etikai megfontolási rendszer átvétele lényegében önfeladással egyenlő. Nehéz – ugyanakkor napjainkban mégis aktuális – kérdések ezek.

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 2015-ben elfogadott, szám szerint tizenhét darab Fenntartható Fejlesztési Céljának (ezeket leggyakrabban az angol – *Sustainable Development Goal* – elnevezésükből eredő rövidítésükkel, vagyis mint SDG hivatkozzák)³⁸ háttérében álló egyik fontos szándék a 'jó kormányzás' (*good governance*) megteremtése.³⁹ Ennek megfelelően az SDG-k – és a hozzájuk kapcsolódó 169 feladat – közül több is érinti a kormányzás témakörét, a 16. és 17. SDG pedig kifejezetten erre vonatkozóan határoz meg feladatokat. 2030-ig a 16. SDG szerint „*a fenntartható fejlődés érdekében békés és befogadó társadalmakat alakítunk ki, mindenkinek biztosítjuk a jogorvoslatot és törvény előtti egyenlőséget, és a kormányzás minden szintjén hatékony, elszámoltatható, befogadó intézményeket építünk ki*”. A 17. SDG alapján pedig „*megerősítjük a program végrehajtása eszköztárát, felélesztjük a Globális együttműködés a fenntartható fejlesztésért partnerséget*”.

Az SDG-k egyaránt szólnak mind a fejlődő, mind pedig a fejlett világ országainak, ugyanakkor az megállapítható, hogy az egyes országok gazdasági, politikai fejlettségi szintjében tapasztalható eltérések, illetve kulturális különbözőségeik okán teljesen más üzenetet jelentenek egyik vagy másik ország döntés-

³⁸ ENSZ 2015c. Jelen munkában a magyar szöveg a következő dokumentumból került átvételre: ZLINSZKY–BALOGH 2016.

³⁹ Lásd az ENSZ 2015c, *Nyilatkozat* című részének 9. és 35. pontjait. A jó kormányzás ellentéte a szövegben egyébiránt a '*nem megfelelő kormányzás*' (*poor governance*); HALL–ROGERS 2003, 9.

hozóinak, lakosainak. Vagyis fontos hangsúlyoznunk, hogy – hasonlóképpen a hatékony kormányzás jellemzőinél írtakhoz – a jó kormányzás koncepcióját sem szabad túldimenzionálnunk. Ugyanis az ENSZ szintjén ezzel kapcsolatban kiadott dokumentumok igyekeznek a világ minden országa számára követendő – meglátásunk szerint alapvetően (ha nem is kizárólagosan) a transzatlanti értékeken alapuló – jó gyakorlatot megfogalmazni. Azaz ezen értékek, modellek bizonyos országokban már hosszú ideje létezőnek tekinthetők, míg más országok esetében a társadalmiak szervezése más értékeken és más alapokon történik. Vagyis például az emberek széles körének bevonása a döntéshozatalba mást jelent egy olyan országban, ahol általános, titkos és csalásoktól mentes választásokon keresztül történik meg a legfőbb döntéshozói szint kialakítása, valamint a hatalomgyakorlás megosztása valóban is létező gyakorlat a széles körű gyülekezési és egyesülési szabadság, továbbá sajtó- és szólásszabadság mellett (magunk részéről például alapvetően ilyennek tekintjük a rendszerváltozást követő magyarországi alkotmányos berendezkedést), és mást jelent olyan országokban, ahol mindezek hiányoznak vagy hiányosak. Az EU tagállamaiban például a hatékony kormányzás koncepciója mentén kialakított gyakorlat általánosnak tekinthető. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az EU tagállamaiban (így Magyarországon is) nem lehetne a kormányzást még jobb kormányzássá fejleszteni.

Azt is világosan látnunk kell, hogy a jó kormányzás koncepciójában – és adott esetben az alább részleteiben is taglalt jó vízszemléletű kormányzás koncepciójában is – megfogalmazott számos kritérium – például a törvény előtti egyenlőség (diszkriminációmentesség) vagy a döntések átláthatóságát szolgáló jogok – tipikusan és leginkább nem a vízhasználatot, vízvédelmet közvetlenül is szabályozó jogszabályokban kerül megfogalmazásra (habár kétségtelen, hogy adott esetben ezen ágazati előírásokban is található ilyen általános elvekre vonatkozó előírásokat), hanem például az adott állam jogrendszerének általános, esetleg magasabb szintű jogszabályaiban, és az egyes államok által is aláírt és elfogadott nemzetközi megállapodásokban. Magyarország esetében legalábbis ez a helyzet áll fenn, vagyis hogy a jó kormányzás jellemzőit biztosító jogszabályi előírások, illetve azok legfontosabb jogszabályi alapjai nem a vízügyi ágazatot közvetlenül érintő jogszabályokban kaptak helyet. Jó példa erre az átláthatóságban és részvétel biztosításában kiemelt szerepet betöltő nemzetközi egyezmény, az *Aarbusi Egyezmény*.⁴⁰ Ezen jó, illetve hatékony kormányzást

⁴⁰ Lásd ennek, illetve módosításainak magyarországi kihirdetéséről: a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvényt, a

lehetővé tevő jellemzők jogszabályi alapjait tekintve, illetve főbb gyakorlatát tekintve Magyarország illeszkedik az Európai Unió más tagállamainak rendszereihez, és – a világ számos más, az SDG-knek szintén címzettjeinek számító országával összevetve – az EU tagállamaiban a hatékony kormányzást lehetővé tevő jogszabályi alapok fejlettnek és kielégítőnek tekinthetők. Hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy mindezen megállapításunk nem azt jelenti, hogy az Európai Uniónak, illetve az EU tagállamainak, köztük Magyarországnak a kormányzási rendszere hibátlan lenne. Sőt, egyértelműen megállapítható, hogy vannak hibák, és hogy több jellemző kapcsán is felhozhatók még fejlesztendő területek. Az *átláthatóság* követelménye kapcsán jó példa erre a már aláírt CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, vagyis az EU és Kanada közötti Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás), illetve a még tárgyalás alatt lévő TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, vagyis az EU és USA között megkötni tervezett Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Együttműködés) szabadkereskedelmi megállapodások tárgyalási folyamatainak, illetve dokumentumainak megismerhetősége. Itt különösen az Európai Unió szerveinek, illetve a tárgyalópartnereiknek a kérésére, nyomására rendkívül módon kiszorult a közvélemény, illetve a civil társadalom ezen ügyekből (a CETA szövegének bármilyen nyelvű végleges verziója például még hónapokkal az aláírás követően sem volt elérhető jelen sorok írója számára). Mind a két megállapodásnak óriási jelentősége van a vízszemléletű kormányzásra, mely kapcsolódásokra jelen munka későbbi részeiben még többször is kitérünk.

1.3. A vízszemléletű kormányzás és a vízgazdálkodás viszonya

A vízszemléletű kormányzás meghatározása kapcsán különösen fontos annak kiemelése, hogy az nem egyenlő magával a vízgazdálkodással. A vízszemléletű kormányzás ugyanis formálisan az igazgatási rendszerek olyan csoportjára utal, amelyek középpontjában egyaránt találhatók formális intézmények (jogrendszer és hivatalos szakpolitikák) és informális intézmények (hatalmi viszonyok és gyakorlat), valamint szervezeti struktúrák és azok hatékonyságának kérdés-

környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény módosításának kihirdetéséről szóló 2008. évi XIX. törvény, a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezményhez kapcsolódó szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartásról szóló, Kijevben, 2003. május 21-én elfogadott Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2009. évi LIII. törvényt. Mindezek részletes elemzéséről lásd FODOR–PUMP 2016, 5–114.; PÁNOVIC 2015; BÁNYAI–TÓTH 2009, 71–97.

köre. Ezzel szemben a *vízgazdálkodás* – annak nemzetközi definíciója szerint – olyan feladatokat foglal magában, mint például az egyes vízadók által biztosított (véges) vízkínálat biztosítása, a kereslet kielégítése, vagy az újrahasznosítás. Ennek megfelelően azon intézményi és politikai keretek, amelyek az átláthatóságot, elszámoltathatóságot és együttműködést támogatják a vízszemléletű kormányzás részei, míg a vízgazdálkodás részei a víz szállítása vagy például a fejlett vízszolgáltatások létesítése.⁴¹ Szöllősi-Nagy András a kettő közötti különbséget a következőkben summázza: a vízszemléletű kormányzás lényege, hogy a jó dolgokat tegyük meg, a vízgazdálkodásé pedig, hogy a dolgokat jól csináljuk.⁴² Vagyis a hatékonyan működő vízszemléletű kormányzás lehetővé teszi a vízgazdálkodási intézkedések helyes használatát, hiszen a jól működő vízszemléletű kormányzás olyan formális és informális eljárások rendszere, amelyen keresztül a vízgazdálkodáshoz kapcsolódó jó döntések megszülethetnek.⁴³ A vízszemléletű kormányzás egyúttal tekinthető a vízgazdálkodást magában foglaló keretnek is, amelynek tehát a vízgazdálkodás a része.⁴⁴ Magával a vízgazdálkodással, illetve annak előremutatónak tekintett ún. integrált vízgazdálkodási típusával (*Integrated Water Resources Management; IWRM*) munkánk későbbi részében még részleteiben foglalkozunk.

A magyarországi viszonyok vonatkozásában a vízgazdálkodás, meglátásunk szerint, nagyon komoly hagyományokkal rendelkezik. Ezzel szemben a vízszemléletű kormányzás koncepciójának döntéshozatali rendszerbe történő beágyazása kapcsán még akad fejleszteni való. Mindazonáltal a magyar Nemzeti Vízstratégia, illetve az annak elfogadásáról szóló kormányzati döntés is azt támasztja alá, hogy ennek felismerése megtörtént már az érintett döntéshozók részéről.

1.4. A vízszemléletű kormányzás koncepciójának nemzetközi értelmezése

A vízszemléletű kormányzás nemzetközi szinten (például ENSZ, OECD) jelenleg is használt koncepciójának fejlődése⁴⁵ lényegében az 1992-es ENSZ Rio-i Konferenciára, illetve az Agenda 21-re⁴⁶ vezethető vissza. Habár ilyen elnevezéssel az Agenda 21-nek a vízszemléletű kormányzás még nem volt része, azonban tartalmilag az Agenda 21 (illetve különösen annak 18. fejezete), mégis számos elemében már a vízszemléletű kormányzás megteremtését segítette elő.

⁴¹ OECD 2011, 28.

⁴² SZÖLLŐSI-NAGY 2017.

⁴³ WWAP 2003, 370., 375.

⁴⁴ WWAP 2003, 372.

⁴⁵ WWAP 2003, 370–371.

⁴⁶ ENSZ 1992a.

2000-ben a második Víz Világfórum ezzel szemben már nevesíti a *'vízzel való bölcs kormányzást'* (*governing water wisely*), amelyet olyan kihívásként értettek, amelynek lényege egy olyan jó kormányzati gyakorlat meghonosítása, amelynek során a vízgazdálkodás során bevonják a nyilvánosságot és az érdekelteket is.⁴⁷ A 2001-es Nemzetközi Édesvíz Konferencia miniszteri zárónyilatkozata már minden ország számára javasolja a vízszemléletű kormányzás kialakítását minden szinten, és azon a szinten pedig, ahol ez a legmegfelelőbb, ott javasolja a vízügyi reformok felgyorsítását.⁴⁸ Az ENSZ szakértői szerint az ezt követő időszakban – a vízszemléletű kormányzás koncepciójának elterjedését segítő – immáron tudatosodott a döntéshozókban, hogy a megfelelő jogi, politikai és intézményi rendszer mind csak részei a vízszemléletű kormányzásnak, és hogy mindezek a részelemek önmagukban keveset érnek, ha a gyakorlatban az elfogadott szabályokat megfelelően nem hajtják, illetve hajtják végre, például a különböző anyagi érdekeltségek vagy a finanszírozási hiányosságok miatt, illetve a nyilvánosságot nem vonják be megfelelően a döntéshozatalba. Ennek megfelelően a 2000-es évek elején számos országban felvetődött vízhez kötődő intézmények és politika reformja, több más mellett a vízhasználat szabályainak fenntarthatatlansága, a fragmentált vízügyi intézményrendszer, a vízpolitika hiánya, illetve alkalmatlansága miatt⁴⁹ (nemzetközi szinten mindez az ENSZ johannesburgi konferenciáján ment végbe⁵⁰). Az ezen időszakban a világ számos pontján kialakuló *vízszemléletű kormányzás-koncepciók jelentősen eltérnek egymástól*. Van olyan koncepció, amely (a) a pénzügyi elszámoltathatóság, illetve a közigazgatás hatékonysága köré szerveződik, és van olyan, amely (b) olyan szélesebb körű politikai kérdésekre helyezi a hangsúlyt, mint a demokrácia, emberi jogok vagy a részvételi eljárások. Megint mások (c) a politikai-közigazgatási, illetve az ökológiai rendszerek közötti viszonyra fókuszálnak, vagy éppen (d) a vízszemléletű kormányzás koncepciójának lényegét a vízgazdálkodás köré szervezve látják, a kapcsolódó infrastruktúra és szolgáltatások működtetésére és fenntartására koncentrálnak.⁵¹ Érdekeséggé válik, hogy az EU Vízstratégiájának tekintett dokumentumban (EU VS) a vízszemléletű kormányzás koncepcióját alapvetően, mint egy, a vízgyűjtők szintjén megfelelően működtetett hatékony intézményi felépítményt definiálják, amelynek legfőbb célja

⁴⁷ WORLD WATER COUNCIL 2000.

⁴⁸ *Ministerial Declaration* 2001. Ehhez kapcsolódóan fontos megemlíteni, hogy a vonatkozó szakirodalom szerint nem bizonyított az, hogy a decentralizáltabb rendszerek szükségyszerűen hatékonyabbak lennének, mint a centralizáltak; HALL–ROGERS 2003, 11.

⁴⁹ WWP 2003, 371.

⁵⁰ WWP 2009, 4. és 243.

⁵¹ HALL–ROGERS 2003, 7.

az integrált vízgazdálkodás megvalósítása.⁵² Meglátásunk szerint talán akkor járunk el a leghelyesebben, ha a magyar viszonyokra mindezen koncepciótípusoknak helyet adunk, még hozzá annak érdekében, hogy a vízhez kötődő komplex problémákat azok komplexitásában próbáljuk meg megoldani, ugyanis az összetett kérdések leegyszerűsítése túlzott hibalehetőséget rejthet magában.

A vízszemléletű kormányzás koncepciója a nemzetközi szervezeteknél. Az ENSZ égisze alatt több szervezet is foglalkozik a vízkörforgást érintő ügyekkel. Annak érdekében, hogy a különböző nemzetközi szervezetek vízzel kapcsolatos tevékenysége koordináltan valósulhasson meg az ENSZ létrehozta az ún. *UN-Water* nevet viselő együttműködési mechanizmust. A UN-Water számos módon járul hozzá a vízhez kapcsolódó problémakörök megoldásához. E tevékenységének egyik eleme az ún. Víz Értékelési Világprogram (*World Water Assessment Programme*; WWAP), amelynek keretében előbb háromévente (2003,⁵³ 2006,⁵⁴ 2009,⁵⁵ 2012⁵⁶), majd később – témaspecifikusabban – évente⁵⁷ kiadásra kerülő Víz Világjelentések (*World Water Development Report*; WWDR) széles körű, integratív szemlélettel elemzik a fennálló helyzetet, illetve adnak választ a felmerülő problémákra.

A vízszemléletű kormányzás elméleti megalapozása szempontjából – meglátásunk szerint – az első négy átfogó Víz Világjelentésnek, továbbá a 2016-os Víz Világjelentésnek van különös jelentősége. A 2003-as WWDR – több más mellett – a vízszemléletű kormányzás meghatározásának alapjait fekteti le, amelyet bizonyos vonatkozásokban a 2006-os WWDR kiegészít. Nagyobb jelentőségűnek látjuk a 2009-es WWDR-t, amely nagy hangsúlyt fektet arra, hogy az egyre nyitottabbá és átfogóbbá váló vízügyi szektor – amit a szakirodalom úgy nevesít, mint *'víz-doboz'* (*water box*) – miként tud megfelelő kapcsolatot kiépíteni a döntéshozatali rendszerrel. A 2012-es WWDR pedig a jó vízszemléletű kormányzás szempontjából alapvető integratív megközelítést igyekszik – mind horizontális, mind pedig vertikális szinten – modellezni. A 2016-os WWDR, amely immáron egy vízhez kötődő problémakörre koncentráltan született,

⁵² „Vízügyi irányítás: ahhoz, hogy teljesíteni lehessen a Rio+20 nyilatkozat kötelezettségvállalását – »az integrált vízkészlet-gazdálkodás végrehajtásának jelentős javítása az összes lehetséges szinten« – a vízgyűjtők szintjén megfelelő vízügyi irányításhoz vezető hatékony intézményi felépítésre van szükség. A megfelelő irányítás és a fenntartható vízgazdálkodás a víz és a biztonság kapcsolata révén regionális és nemzetközi szinten hozzájárul a béke és a politikai stabilitás biztosításához.” EU VS, 2.6. pont.

⁵³ WWAP 2003.

⁵⁴ WWAP 2006.

⁵⁵ WWAP 2009.

⁵⁶ WWAP 2012.

⁵⁷ WWAP 2014; WWAP 2015a és WWAP 2015b; WWAP 2016; WWAP 2017.

azért tűnik kiemelésre érdemesnek, mivel a víz, mint természeti erőforrás és a humán erőforrás – vagyis a víz és a munka – közötti alapvető kapcsolatot modellezi nagyon alapos, mégis közérthető formában. A következőkben e Víz Világjelentésekre koncentrálni próbáljuk meg érthetőbbé és ezáltal felhasználhatóbbá tenni a vízszemléletű kormányzás koncepcióját.

1.4.1. Az első Víz Világjelentések: 2003, 2006, 2009

A vízszemléletű kormányzás jelentőségét mutatja tehát az a tény, hogy ennek koncepciójával már az első, 2003-as WWDR is kiemelten foglalkozott. A 2003-as WWDR szerint a vízszemléletű kormányzás *legtágabb értelemben* magában foglalja az összes olyan társadalmi, politikai, közigazgatási és gazdasági szervezetet és intézményt, valamint mindezek kapcsolatrendszerét, amelyek a vízgazdálkodáshoz és a vízrendszerek fejlesztéséhez, továbbá a vízszolgáltatások közvetítéséhez kötődnek.⁵⁸ (A 2009-es WWDR egyébiránt később még külön nevesíti a *jogrendszert* is, mint amely fontos része a vízszemléletű kormányzásnak, és szintén kiemelten nevesíti a *környezeti szolgáltatásokat* is, amelyeknek – a valós szerepükön túl – fontos szerepet kellene, hogy betöltsenek a döntési folyamatokban is.⁵⁹) Tekintettel arra, hogy a vízszemléletű kormányzás által lefedett témaköröket kimerítő jelleggel (taxatívan) nem lehet meghatározni, a 2003-as Víz Világjelentés pusztán példákat hoz fel annak kapcsán, hogy melyek azok a vízszemléletű kormányzáshoz kötődő ügyek, amelyekkel a vízpolitikában, a (víz)jogban, a szervezetekkel, illetve a vízgazdálkodásban foglalkozni kell. E példákat három csoportba sorolva nevesíti. Az első csoportban a következő (a) *alapelveket* emeli ki: (a1) a vizek felhasználásánál a kormányzás átfogó koncepciójából már ismert méltányosság és hatékonyság elvei, (a2) a vízigazgatásnak a vízgyűjtőkön kell alapulnia, (a3) az átfogó és integrált vízgazdálkodás megközelítésének igénye, (a4) a vízhasználat egyensúlya a társadalmi-gazdasági felhasználás és az ökoszisztéma egységességének fenntartását célzó használatok között, stb. A második csoportba tartozó ügyek esetében (b) tisztázni kell a *közhatalom*,⁶⁰ a *civil társadalom* és a *magánszektor (magánhatalom) szerepét* és mindezek felelősségét olyan kérdések vonatkozásában, mint: (b1) az egymással konkuráló vízhasználatok közötti konfliktusok megoldására vonatkozó joganyag (például vízjogok), (b2) hatékony mechanizmusok kiépítése az egyes szakterületek közötti egyeztetés

⁵⁸ WWAP 2003, 372.

⁵⁹ WWAP 2009, 242.

⁶⁰ Ennek kapcsán megjegyezzük, hogy a 2001-es Nemzetközi Édesvíz Konferencia miniszteri zárónyilatkozata szerint a fenntartható és méltányos vízgazdálkodás biztosításának elsődleges felelőssége a közhatalomra (kormányzatokra) hárul; *Ministerial Declaration* 2001.

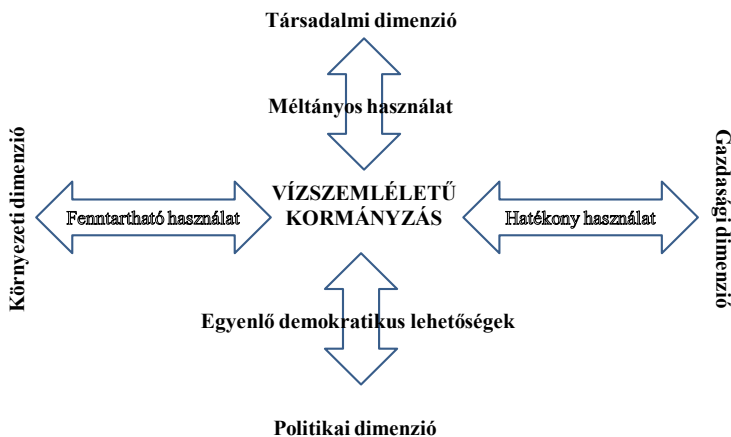
érdekében, (b3) gazdasági ösztönzők kérdése, (b4) a vízgazdálkodás, illetve a vízügyi közigazgatás töredezettségének kérdése, (b5) mechanizmusok a közösségek és egyéb érdekelték részvételének előmozdítására, (b6) a nők szerepe a vízgazdálkodásban, (b7) az ún. anyagi érdekeltségek (*vested interest*) hatásai, (b8) a vízminőségi és vízmennyiségi standardok, (b9) az együttműködési és konfliktuskezelési mechanizmusok kérdése. A harmadik csoportba tartozó ügykörök (c) az *integrált vízgazdálkodás* témaköréhez kötődnek, így azon belül: (c1) az árszabályozás és a vízhasználóknak és szennyezőknek nyújtott támogatások, (c2) a vízhez kapcsolódó adó- és hitelezési rendszerek, (c3) a túlszabályozás vagy alulszabályozottság kérdésköre, (c4) a bürokratikus akadályok vagy tehetetlenség és korrupció, (c5) a külső (környezeti, gazdasági és társadalmi) hatások befoglalása a vízzel kapcsolatos tervezési tevékenységekbe, (c6) a viták eldöntését szolgáló rendszerek.⁶¹ Magunk részéről úgy látjuk, hogy ezen kérdéskörök egyébiránt a magyar vízszektor stratégiai dokumentumaiban⁶² alapvetően visszaköszönnek, vagyis egyébként ismertek a magyar szakértők számára. Az ugyanakkor már egy más kérdés, hogy: (a) mindezen témaköröket mennyire sikerült rendszerben kezelni, és hogy (b) mennyire sikerült a magyar döntéshozóknak rendszerszintű, jó megoldást találniuk e témakörökben, illetve, hogy (c) a döntések végrehajtása milyen hatékonysággal valósult meg. Meglátásunk szerint a magyar vízszektor stratégiai dokumentumai, valamint más átfogó, illetve szektorális nemzeti stratégiai dokumentumok – nagyon helyesen – ezen kérdések elemzésére is törekszenek, és e stratégiai dokumentumok ennek okán jó alapot képeznek arra, hogy mind közpolitikai, mind szakpolitikai, mind pedig tudományos szinten továbblépést tegyenek lehetővé.

A 2006-os WWDR a vízszemléletű kormányzás négy dimenzióját emelte be a koncepcióba (ezek közül három a fenntartható fejlődés három dimenziójával megegyező), amely dimenziók különböző követelményeket támasztanak a jó vízszemléletű kormányzással szemben: (a) *A társadalmi dimenzió* a víz, mint erőforrás *méltányos használatát* fogalmazza meg. Azon túl ugyanis, hogy a víz térben

⁶¹ WWAP 2003, 372.

⁶² Így például: (a) Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási terve (VGT1), amelyet – bizonyos előzményeket követően; lásd SZILÁGYI 2013c, 53. és 135. – végül a 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozattal fogadtak el, és amelynek összefoglalt, rövidített változatának (!) szövegét a kormányhatározat mellékleteként tették közzé. (b) Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve (VGT2), amelyet 1155/2016. (III. 31.) Korm. határozattal fogadtak el, és amelynek összefoglalt, rövidített változatának (!) szövegét, mint belügyminisztériumi közleményt a *Hivatalos Értesítő* 2016/14. számának 1319–1880. oldalain tették közzé (a továbbiakban ezen oldalszámokra hivatkozással citáljuk a VGT2-t). Fontos mindezek mellett felhívni a figyelmet a *VGT2 2016. áprilisi teljes verziójának* szövegére is, amelyre hivatkozás esetén erre külön utalunk. (c) A Nemzeti Vízstratégia (NVS). (d) stb. Lásd továbbá: SOMLYÓDY (szerk.) 2011 és BÁLDI et al. 2016.

és időben egyenetlenül oszlik meg, a víz egyenetlenül oszlik meg a társadalom különböző társadalmi-gazdasági rétegei között is. Mindez nem csak az ivóvízhez, illetve szanitációhoz való eltérő hozzáférésben nyilvánul meg, hanem abban is például, hogy a mezőgazdasági nagyüzemek a kis és közepes mezőgazdasági üzemekhez képest nagyobb mennyiségben használhatnak fel vizet is élelmiszer-előállításra. (b) A *gazdasági dimenzió* a vizek *hatékony felhasználására*, továbbá a víz gazdasági növekedésben betöltött meghatározó szerepére hívja fel a figyelmet. (c) A *politikai dimenzió* rámutat azon lehetőségekre, amelyekkel az állampolgárok és egyéb érdekeltek élhetnek a politikai folyamatok és döntések *befolyásolása és ellenőrzése* kapcsán. (d) A *környezeti fenntarthatósági dimenzió* egy fejlett kormányzás esetén kritériumként fogalmazza meg a vizek *fenntartható használatát* és az ökoszisztéma egységét (lásd az 1.2. ábrát a vízszeleltű kormányzás dimenzióiról és követelményeiről).⁶³



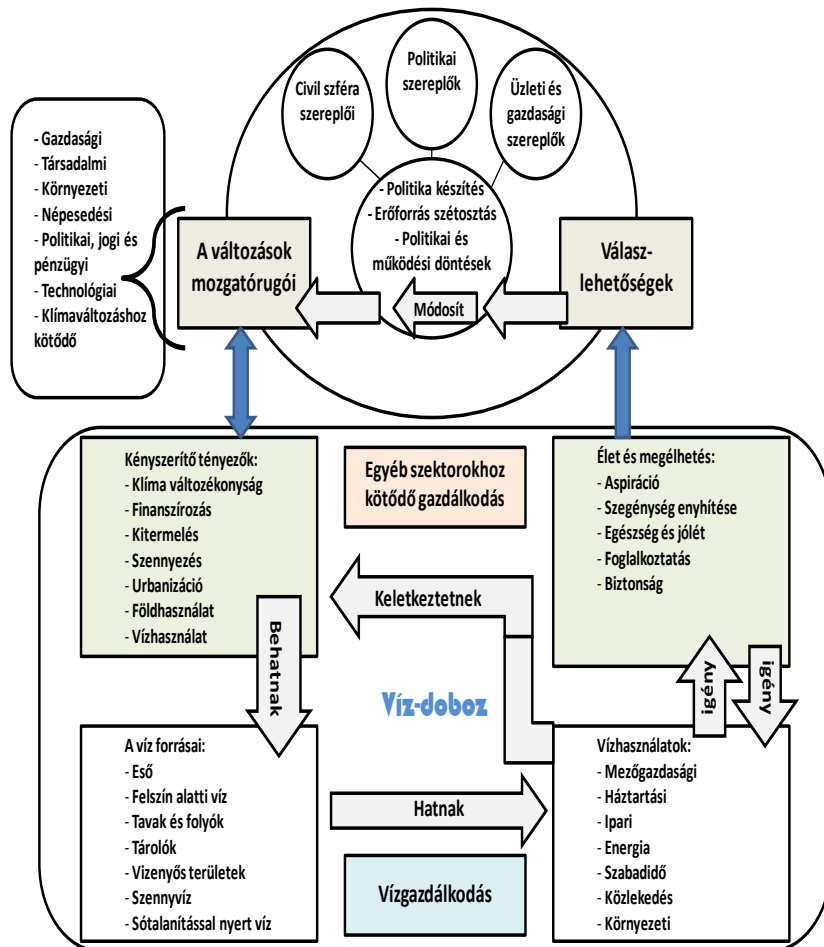
1.2. ábra: A vízszeleltű kormányzás dimenzióiról és követelményeiről

Forrás: WWAP 2006⁶⁴ (Fordította és készítette a szerző)

⁶³ WWAP 2006, 46. A 2006-os WWAP jelentés a vízszeleltű kormányzás esetében különösen a következő kérdésköröket tartotta kritikus szabályozási pontnak: (a) A vízszektor illetve vízszolgáltatások privatizációjával összefüggő kérdések. (b) A vízszeleltű kormányzás nemzetközi dimenziói. (c) A nemzeti vízpolitikák végrehajtási deficitje. (d) A vízhasználati jogok kérdése. (e) A vízhez való jog kérdése. (f) A korrupció kérdésköre. (g) A vízhez kapcsolódó döntési és ellenőrzési jogosítványok decentralizálásának kérdésköre. WWAP 2006, 47–80.

⁶⁴ WWAP 2006, 46.

A 2009-es WWDR⁶⁵ fontos kísérletet tett a klasszikus vízügyi szektorális megközelítés, az ún. 'víz-doboz' (water box) nyitása irányába, amelynek során egy összetettebb, átfogóbb és rugalmasabb döntéshozói rendszerrel kísérli meg összehangolni a klasszikus vízügyi szektort (lásd az 1.3. ábrát a vízkörforgást érintő döntéshozatali rendszerről).



1.3. ábra: A vízkörforgást érintő döntéshozatali rendszer
 Forrás: WWAP 2009⁶⁶ (Fordította és készítette a szerző)

⁶⁵ WWAP 2009.

⁶⁶ WWAP 2009, 5.

A 2009-es WWDR által kívánatosnak tartott – a vízszemléletű kormányzás szempontjából alapvető jelentőségű – döntéshozatali rendszer kiindulási pontja az, hogy napjaink globális krízisei (az emberi ráhatás alapján végbemenő klímaváltozás, az élelmiszer- és energia-krízis) egymással mind szoros kapcsolatban vannak, és hasonlóképpen összekapcsolódnak a vízkészletekkel is. A víziközmű-szolgáltatásban, vízenergiában, öntözésben, valamint vízkárok elhárításában tevékenykedő szakértők és gazdálkodók már régóta tudatában vannak azzal, hogy a víz alapvető szerepet tölt be a fenntartható fejlődésben. A 2009-es WWDR szerint ugyanakkor ezen szakembereknek gyakorta túlzottan szektorális, a vízre korlátozódó rálátása van pusztán. Mindezek mellett számos vizet is érintő kérdésben – mint amilyen az adott társadalom fejlesztési céljai, a humán és pénzügyi források elosztása – nem ők döntenek, illetve jelentős mértékben nem ők befolyásolják azokat, hanem a közpolitikai, üzleti és civil szféra szereplői. Ennélfogva nagyon fontos e döntéshozók, illetve döntés-befolyásolók megismertetése azzal, hogy a víz milyen fontos szerepet tölt be céljaik elérésében. Ráadásul ezen vezetőknek egy állandóan változó világban kell a döntéseiket meghozni, amely világban számos olyan kényszerítő körülmény van, amelyre nem, vagy csak csekély ráhatással bírnak; ilyenek: a népesedés, a globális gazdaság, a változó társadalmi elvárások, a technológiai fejlődés, a klímaváltozás, a nemzetközi jog, a pénzügyi piacok.⁶⁷

A klasszikus vízügyi szektorális megközelítés változására, vagyis a *víz-doboz nyitására* az 1990-es évekig kellett várni. Előtte ugyanis a vízszektor egyes alágazataiban (víziközmű-szolgáltatás, árvízvédelem stb.) tevékenykedő szakemberek meglehetősen nagy önállósággal bírtak munkájuk ellátása során, és relatíve kevesebbet kellett együttműködniük a vízszektor más alágazataival és más szektorokkal. Az emberiség növekvő lélekszáma azonban az egyes vízgyűjtő területekre nagy nyomást helyezett, és ezáltal az egyes alágazatok közötti együttműködés szükségessége nyilvánvalóvá vált. Az 1990-es évek folyamán a vízgazdálkodás folyamatos terjeszkedése folyt, magában foglalva immáron olyan ügyköröket is, mint a hatékony vízhasználat, az előnyök egyenlő megosztása vagy éppen a környezeti fenntarthatóság; mindezt mára már, mint integrált vízgazdálkodást nevesítjük (lásd a johannesburgi ENSZ-konferenciát). A vízszektor szereplői immáron számos országban felismerték, hogy a vízszektoron kívüli emberek és szektorok döntései mennyire meghatározzák azt, hogy a vizet mire és hogyan használják fel. Erre tekintettel a más szektorokban tevékenykedő személyeket is egyre inkább bevonják az integrált vízgazdálkodásba.⁶⁸

⁶⁷ WWAP 2009, 3–4.

⁶⁸ WWAP 2009, 4.

A *döntéshozatali szint és a víz-doboz kapcsolata* vonatkozásában az állapítható meg, hogy a kormányzáson belül különböző gazdasági-társadalmi szektorok (így: egészségügy, oktatás, mezőgazdaság, környezetvédelem stb.) döntéshozóinak kölcsönhatásában születnek meg a vízhasználatra hatást gyakorló döntések. Sok országban e jelentős döntések a kormányüléseken születnek meg, és hasonló döntéshozatali fórumokat találhatunk a nemzeti szint alatti szinteken is (például Magyarországon az önkormányzatok esetében). Ideális esetben e döntések megszületésekor a kormánynak együtt kell működnie a civilszféra és az üzleti szféra szereplőivel. A víz-dobozban tevékenykedő szakértőknek – annak érdekében, hogy a döntéshozatali rendszerben megfelelő döntések születessenek – a vízre és vízszektorra vonatkozóan releváns és megbízható információkkal kell ellátniuk a döntéshozói szférát. A vizet érintő döntések közül számos vonatkozik arra, hogy egy ország miként tudja megvalósítani az energia- és élelmiszerbiztonságra, a foglalkoztatásra, a katasztrófavédelemre, a környezeti fenntarthatóságra és egyéb társadalmi igényekre vonatkozó céljait. A döntések tehát szélesebb politikai keretben születnek meg. A vízszektoron, víz-szakpolitikán kívüli területen jobb esetben összhang van a különböző szektorok között, és kompromisszumos, illetve rendszerszemléletű alapon születnek meg a döntések. A vízügyi szakértőknek és érintetteknek megfelelően kell tájékoztatniuk a döntéshozókat és (jó értelemben véve) befolyásolniuk kell a döntéseket. Ehhez természetesen az kell, hogy a vízszektor szakértőit és érdekeltjeit is bevonják a döntési folyamatokba. Ezen erőfeszítések sikeresebbek azon országokban, ahol például így közösen készítették stratégiát, majd pedig ezt követően, ennek alapján alakították át a vízre és vízhasználatokra vonatkozó jogi szabályozást és intézményrendszert.⁶⁹ Meglátásunk szerint ebben az értelemben nagy előrelépésnek tekinthető a jó vízkormányzás szempontjából, hogy – hosszas előkészítés után – 2017-ben végre megszületett Magyarország Nemzeti Vízstratégiája. Ezek alapján érdemes átgondolni annak eszközrendszerét, köztük a vizekre és vízhasználatokra vonatkozó joganyagot is. Jól látszik – és magunk részéről helyesnek is találjuk azt – hogy a döntéshozók nem, mint szent kinyilatkoztatásra tekintenek a mostani Nemzeti Vízstratégiára, hanem mint olyan valamire, amely – bár irányt és elképzeléseket mutat – meghagyja a lehetőséget a stratégia jövőbeni alakítására. Mindez a XXI. század bizonytalanságoiktól terhes időszakában nem tekinthető tökéletlenségnek, sokkal inkább észszerű felismerésnek.

⁶⁹ WWAP 2009, 4.

1.4.2. A 2012-es Víz Világjelentés: a vízszemléletű kormányzás és az integratív szemlélet

A mindezidáig utolsó nagyívű, 2012-es WWDR meglátásunk szerint jelentős előrelépést jelent a vízszemléletű kormányzás koncepciójának alkalmazhatósága és egyúttal az integratív megközelítés érvényre juttatása terén. Az ily módon karakteresen integratívvá váló vízszemléletű kormányzásnak legfőbb jellemzőit a 2012-es WWDR *A víz központi szerepének és globális dimenzióinak felismerése* címet viselő fejezete foglalja össze a legszemléletesebben, ezért az alábbiakban ezzel részleteiben is foglalkozunk.⁷⁰

A 2012-es WWDR, mint – a több mint 900 oldalával – utolsó nagy átfogó WWDR, abból az észrevételből indul ki, hogy – tekintettel a víz pótolhatatlan szerepére az emberi társadalom és a természetes környezet közel összes vonatkozásában – a vízzel kapcsolatosan ügyek sokáig teljesen szétszórtan jelentek meg a kormányzásban. Mindeközben pedig az egyes szektorok nemigen voltak tudatában az általuk előidézett hatások azon következményeinek, amit a víz-adókra, illetve más (tőlük különálló) szektorok vízhasználatára gyakoroltak. A XXI. század egyik nagy kihívása, hogy minden döntéshozatal (egyik) központi kérdésévé tegye a vizet, mind *horizontálisan* (vagyis az egyes szektorok vonatkozásában), mind *vertikálisan* (vagyis helyi, nemzeti, regionális és nemzetközi szinten). Ennek megvalósulásához a 2012-es Víz Világjelentés szerint két alapvető igazság felismerése szükséges. Az *első* szerint a víz egy olyan természeti erőforrás, amelytől az összes társadalmi és gazdasági tevékenység, valamint környezeti funkció függ. A *másik* szerint a vízre nem lehet olyan helyi, nemzeti vagy regionális ügyként tekinteni, amely pusztán e szinteken megfelelő formában kezelhető; gondoljunk olyan globális kihívásokra, meghatározó tényezőkre, mint például a klímaváltozás, a világkereskedelem, illetve a külföldi befektetések hatásai.⁷¹ Ezért a vízszemléletű kormányzással foglalkozó szakirodalom az ún. *'többszintű kormányzás'* (*multi-level governance*) keretében mindezeket szintén a kormányzás horizontális, illetve vertikális szintjeiként nevesíti.⁷²

1.4.2.1. A vízszemléletű kormányzás horizontális kérdései: az integrált vízgazdálkodás igénye

Az első esetkör kapcsán a 2012-es WWDR-ben a *víz-szektor klasszikus (más szektoroktól elkülönülő) koncepciójának meghaladása* mellett érvelnek, egyúttal horizontális megközelítéssel tekintik át a főbb társadalmi-gazdasági-környezeti

⁷⁰ WWAP 2012, 22–42.

⁷¹ WWAP 2012, 23.

⁷² OECD 2011, 29.

szektorok vízzel való érintettségét. Megoldásként a hidrológiai ciklus törvényszerűségein alapuló *integrált vízgazdálkodás* koncepciójának gyakorlatba történő átültetését látják. Meglátásuk szerint egy ilyen integrált vízgazdálkodáson keresztül biztosított az összes lényeges szempont figyelembevétele, és így elégíthető ki megfelelő módon a különböző, egymással versengő vízhasználatok és vízszükségletek – beleértve a mezőgazdaságot, az energiaszektort és az ipart – vízigénye, valamint az alapvető emberi szükségletek és környezeti funkciók. A klasszikus vízszektor-felfogás meghaladása során fel kell ismerni az ún. *víz-élelmiszer-energia-egészség-környezet nexust (összefüggést)*, amely segít az egyes vízhasználók esetében annak tudatosításában, hogy a tevékenységük milyen hatással van a rendszer egészére. A következőkben azon főbb szektorok vázlatos bemutatására törekszünk, amelyek a vízzel komoly kölcsönhatásban állnak.⁷³

I. Élelmiszer.⁷⁴ Előzetesen megállapítható, hogy az öntözés és az élelmiszer-előállítás képezi a legnagyobb nyomást az édesvízkészletekre. Globálisan a mezőgazdaság felelős az édesvízkivétel megközelítőleg 70%-áért (a világ legkevésbé fejlett országaiban pedig ez az arány 90%).⁷⁵ Tekintettel a prognosztizált népeség-növekedésre és a változó étkezési szokásokra, 2050-re globálisan az élelmiszerkereslet várhatóan 60%-kal nő a maihoz képest, a fejlődő országokban pedig 100%-kal.⁷⁶ Amellett, hogy az élelmiszer-előállítás tekinthető a legnagyobb vízfogyasztó szektornak, a jövőben egyúttal egyike a legnehezebben körülhatárolható vízigényű tényezőknél is. Ennek több oka is van:⁷⁷ (i) a jövőbeni élelmiszerfogyasztási szokások meghatározásának nehézsége; (ii) a bioüzemanyagok hatása a – föld és víz viszonylatban riválisnak tekinthető – élelmiszerágazatra; (iii) a jövőbeni technológiai fejlesztések hatása az élelmiszer-előállítás vízfelhasználására; (iv) a klímaváltozás hatásait – vagyis, hogy a jövőben hol, mikor, mennyi víz lesz elérhető – rendkívül nehéz prognosztizálni. A mezőgazdasági termékek és élelmiszerek előállítása során felhasznált vízmennyiségre – másként megfogalmazva a mezőgazdaságban „beépített” víz nagy mennyiségére – tekintettel az élelmiszer-előállítás kiemelkedően fontos a határon átnyúló „virtuális víz”-kereskedelemben is, ezért indokoltnak tartjuk felhívni a figyelmet minderre még a vízszemléletű kormányzás vertikális kérdései kapcsán is (lásd alább).

A két terület közötti viszony fontosságát támasztja alá, hogy az SDG-ben mind a mezőgazdaság (SDG 2), mind pedig a vízgazdálkodás (SDG 6) helyet kapott, vagy hogy az Európai Bizottság nemrég tette közzé a két terület viszonyát

⁷³ WWAP 2012, 24.

⁷⁴ WWAP 2012, 24–25.

⁷⁵ WWAP 2014, 22–23.

⁷⁶ WWAP 2015b, 48.

⁷⁷ WWAP 2012, 25.

vizsgáló jelentését,⁷⁸ de hasonló felismerésnek lehetünk tanúi Magyarországon is. A néhány évvel ezelőtt elkészült *Nemzeti Vidékstratégia*,⁷⁹ valamint a még csak tervezetként létező *Élelmiszergazdasági Program*⁸⁰ is a mezőgazdasági, illetve élelmiszerszektor jelentős bővítését tűzte ki célul. Mindezen célkitűzés pedig a vízkészleteinkre további nyomást jelenthet. E vonatkozásban előremutatónak tűnik, hogy mind a Nemzeti Vidékstratégia,⁸¹ mind pedig az Élelmiszergazdasági Program is érzékeli mindezen lehetőségeket,⁸² és hogy nem pusztán egy racionalitást nélkülöző mezőgazdasági öntözésfejlesztést helyez kilátásba a termelésbővítés elérése végett; habár kétségtelen, hogy a mezőgazdasági öntözés-bővítés megvalósításának elemei – meglátásunk szerint – hangsúlyosabban jelennek meg a Programban, mint az egyéb kapcsolódó eszközök. (Mindezen megállapításokkal összhangban mind a VGT2, mind pedig az NVS (a mezőgazdaságban jelentős vízfelhasználás növekedéssel számol⁸³.) Magunk hasonlóan pozitívan értékeljük azt is,

⁷⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2017.

⁷⁹ *Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020*, 34.

⁸⁰ *Magyarország Élelmiszergazdasági Programja 2016–2050*, 6–8.

⁸¹ „A Föld vízkészletének csupán 2%-a iható, öntözésre alkalmas édesvíz, miközben a világon nő az ivóvíz felhasználás. A klímaváltozás várható hatásai és a népességnövekedés következtében a helyzet súlyosbodása várható... Magyarországon a rendelkezésre álló ivóvízkészletek egyelőre meghaladják mind a jelenlegi, mind az elkövetkező évtizedekben várható fogyasztást. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy felszín alatti készleteink jelentős része sérülékeny, és vannak olyan térségeink, ahol a vízigények kielégítését regionális elosztórendszerek kialakításával lehet csak biztosítani... A vízkészletek mennyiségi és minőségi megőrzése a környezet- és vízügyi, az agrár- és vidékpolitikai valamint, a településtervezés-politikai, építésügyi szempontok érdemi, vízgyjűjtő- és tájgazdálkodási alapokon nyugvó összehangolását kívánja.” *Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020*, 9.

⁸² „A klímaváltozás okozta negatív hatásokat a növénytermesztésben a talaj vízgazdálkodásának javításával, talajkímélő gazdálkodással, a termőhely aktuális állapotának megfelelő földhasználati forma kiválasztásával, víztakarékos művelési módok alkalmazásával, mikroöntözések különböző módozatainak nagyobb arányú terjedésével, az állattenyésztésben pedig a tartási technológia fejlesztésével mérsékelhetjük. Erre nagy szükség van, hiszen átlagosan egy kilogramm búza előállításához 1.500 liter, egy kilogramm kukorica 1.000 liter és egy kilogramm szója 1.800 liter vizet igényel.” *Magyarország Élelmiszergazdasági Programja 2016–2050*, 27. Lásd továbbá a 29–30. oldalait is.

⁸³ „A mezőgazdasági vízhasználat öntözésre, tógazdálkodásra és az állattenyésztés vízszükségletének kielégítésére irányul. Számottevő vízgazdálkodási vonatkozása az öntözésnek (27,8%) és a halastavi vízhasználatnak (61,9%) van.” NVS, 43. „A mezőgazdaságban az ideálisnak tartott öntözött területarányok, a hiánypótló, illetve intenzív öntözésre javasolt mennyiségek és a reális veszteségek feltételezésével 1300–1700 millió m³/év víz-igény valószínűsíthető, a mai 300 ezer m³/év-el szemben. Várható a fűtési célú termálvíz-igény növekedése is. Az állattartás vízigényében a húsfogyasztással arányos növekedés várható, hiszen jelentős exportbővülésre rövidtávon nem lehet számítani, de a 2020-as években elképzelhető kb. 25%-os növekedés a jelenlegi évi 80 millió m³/évhez képest.”; NVS, 31–32. Hasonló adatokkal számol: VGT2, 1384–1385.

hogy az Élelmiszergazdasági Program a természetes vizek hasznosítása során a horgászati célú halgazdálkodást preferálja⁸⁴ (itt meg kell jegyezzük, hogy halgazdálkodási jogszabályaink is már ez irányú előírásokat tartalmaznak⁸⁵), amely pedig – meglátásunk szerint – különösen értékes döntésnek minősülhet az ökológiai szempontok érvényre juttatása kapcsán. Meglátásunk szerint ugyanakkor az integrált vízgazdálkodás koncepciójának hatékonyabb érvényre juttatása érdekében a jövőben hangsúlyosabban lehetne alkalmazni a virtuális, illetve beépített víz koncepcióját mindkét terv esetében (amely koncepcióval a vertikális integráció esetében még visszatérünk).

II. Energia.⁸⁶ „*A Homo sapiens az 500 millió tonnányi össz tömegével nem a leghatalmasabb faj (ennél a természet hangyák és az antarktízi ráképlanktonok össz tömege is nagyobb), de »a természet meghódítása«, a környezet átalakítása kifejezetten az emberhez köthető. Az ember mindezt a rendelkezésre álló energiaforrások révén tudta megenni.*”⁸⁷ A víz és az energia közötti kapcsolat kölcsönösségen alapul, amely kapcsolatot, illetve kölcsönös függőséget szokás *víz-energia nexus*ként is nevezni.⁸⁸ Általánosságban az állapítható meg, hogy az energiára elsősorban a vízhez, mint *vízszolgáltatás*hoz van szükségünk, ezzel szemben az energiához elsősorban a vízre, mint *természeti erőforrásra* van szükségünk.⁸⁹ Ezen nexusban az emberiség egyrészt a *vízfelhasználás*hoz hatalmas mennyiségű energiát használ fel:⁹⁰ (i) A világon előállított energia 7-8 százalékát arra használjuk fel, hogy a felszín alatti vizet kiszivattyúzzuk, azt vezetéken keresztül szállítsuk, hogy kezeljük mind a felszín alatti vizeket, mind a szennyvizet. (ii) A sótalánítás (tengervíz átalakítása édesvízzé) a jelenlegi technológiai színvonalon különösen nagy energiafelhasználással járó művelet. (iii) A szennyvízkezeléshez használt energia várható növekedése 2006 és 2030 között globálisan 44%-ot tehet ki. Másrészt a *vízre is szükség van az energiatermeléshez, illetve felhasználás*hoz. Amikor az egyes szektorok vízfelhasználását elemzük, akkor magát az energiaszektort gyakran nem jelenítik meg, mint önálló szektort, hanem az ipari szektorban tartják számon,⁹¹ amely pedig a világ összes édesvíz-

⁸⁴ Magyarország Élelmiszergazdasági Programja 2016–2050, 52.

⁸⁵ Lásd például a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény 5. §-át.

⁸⁶ WWAP 2012, 25–26.

⁸⁷ SZARKA 2017, 680–685. Mindezt tovább pontosítva: „*A primerenergia-fogyasztás jelenleg 18 terawatt (1 TW = 1012 watt). Ez körülbelül százszor nagyobb teljesítményt jelent annál, amennyit a Föld teljes népessége – jelenleg 7,2 milliárd ember – fizikailag képes kifejteni. Mintha mindenkinek 100 képzeletbeli rabszolgája lenne (az egy főre jutó energiafelhasználástól függően igen egyenlőtlen megoszlásban: az USA-ban például 500, Magyarországon 150, Kínában 100, Pakisztánban 2–3).*” SZARKA 2017, 680–685.

⁸⁸ WWAP 2014, 9. és 12–13.

⁸⁹ WWAP 2014, 9. és 12–13.

⁹⁰ WWAP 2012, 25.

⁹¹ Ez hasonlóképpen jelenik meg az NVS-ben is: NVS, 31.

kivételének összességében és globálisan mintegy 20%-áért felelős. Ezen belül – becslések szerint – az összes ipari vízkivételnek mintegy 75%-át teszi ki az energiatermelés céljából felhasznált édesvíz, vagyis a világ összes édesvízkivételének összességében és globálisan mintegy 15%-át teszi ki az energiatermelésre felhasznált édesvíz.⁹² A vízre számos célból van szükség az energiatermeléshez, illetve energiafelhasználáshoz:⁹³ a vizet hűtésre használjuk az atomerőművek, illetve a hőerőművek üzemeltetésénél; de vízre van szükség az alternatív energia előállításához is (például vízerőműveknél,⁹⁴ bizonyos napenergia-hasznosítási módokatknál); a bioüzemanyag szintén növekvő vízfelhasználást von maga után, és az élelmiszeriparral egyúttal – a vízhasznosítás mellett – versenyez a mezőgazdasági földek hasznosítása terén is. Az energia iránti igény globálisan várhatóan egyharmadával fog növekedni 2010 és 2035 között.⁹⁵ Ezen várható energianövekedés számos ismeretlent tartalmaz; így például, hogy milyen energiamixet (vagyis milyen energiaforrásokat) fognak az elkövetkező időszakban alkalmazni, illetve hogy mennyi vízre lesz szükség ezen energianövekedés előállításához?

A víz-energia nexus magyar vonatkozásaira rátérve megállapítható, hogy a magyar Nemzeti Energiastratégia (NEnS) elfogadásáról szóló országgyűlési határozat,⁹⁶ valamint magának a NEnS szövegének⁹⁷ tanúsága szerint a NEnS elkészítésére a magyar társadalom vízszükségletének figyelembevételével került sor. A számos tényező közötti összefüggések felismerését leginkább a NEnS 8. fejezetének bevezető gondolatai fejezik ki: „*Az energetika egész összefüggésrendszerre*

⁹² WWAP 2014, 23.

⁹³ WWAP 2012, 25–26.

⁹⁴ A víz hasznosításából nyert energia mára a világ energiaellátásának fontos részét képezi. A XX. században a vízenergia majdnem egy ötödét adta a világ villamos energia termelésének. A vízenergia hasznosításának számos pozitívuma mellett ugyanakkor figyelembe kell venni annak negatív hatásait is. Ilyen lehet az ökoszisztémára gyakorolt kedvezőtlen hatás, meghatározott fajok veszélyeztetése, és hogy adott esetben emberek millióit kell kitelepíteni. AYLWARD et al. (eds.) 2009, 6. Egy témában készült jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy 2000 előtt, mindössze 50 év alatt a gátak szétördelték és átalakították a világ folyóit, és hatásukra megközelítőleg 40–80 millió embert kellett elköltöztetni, továbbá komoly káros hatásuk volt az emberi egészségre és a környezetre. WORLD COMMISSION ON DAMS 2000, 15–18.

⁹⁵ WWAP 2014, 23.

⁹⁶ A Nemzeti Energiastratégiáról (NEnS) szóló 77/2011. (X. 14.) OGY határozat preambulum. A NEnS ezen országgyűlési határozat mellékleteként jelent meg, amely mellékletet pedig a *Magyar Közlöny*, 2011/119. számának 30210–30359. oldalai tartalmazzák (a továbbiakban ezen oldalszámokra hivatkozással citáljuk a NEnS-t).

⁹⁷ Lásd továbbá még például a NEnS szövegének előszavát, 4. és 6. fejezet bevezetőit (amelyek a 2010-es Nemzeti Együttműködés Programjából emelnek át egy-egy szövegrészt), 5.1. alfejezetét, stb.

*megváltozott és összetettebb lett, mivel kapcsolatba került más szakpolitikákkal (közlekedéssel, környezetvédelemmel, mezőgazdasággal, vízgazdálkodással, oktatással és foglalkoztatással) is.*⁹⁸ A víz-energia nexus 2012-es WWDR-ben említett számos összefüggését a NEnS maga is vizsgálja, értékeli. Ennek megfelelően a NEnS egyik kiemelt témája a megújuló energiaforrások témaköre, amely energiaforrásnak Magyarország *energiamixében* is stratégiai szerepe van. Ezen energiámixet a NEnS az ún. *atom-szén-zöld forgatókönyvvel* nevesíti.⁹⁹ Mindezek mellett is ugyanakkor a NEnS a megújuló energiaforrások tekintetében egy óvatos álláspontot képvisel.¹⁰⁰ A megújuló energiaforrások közül több közvetlenül is érinti a vízkörforgást;¹⁰¹ így, a vízhasználatot érintően különösen lényegesek a NEnS vízenergiát,¹⁰² geoter-

⁹⁸ NEnS, 30322.

⁹⁹ NEnS, 30214.

¹⁰⁰ A NEnS ugyanis a következő célt tűzi ki *„megújuló energia szempontjából az NCsT 2020 utáni lineáris meghosszabbítása azzal, hogy a gazdaság teherbíró képességének, valamint a rendszerszabályozhatóság és a technológia fejlesztések függvényében a kitűzött arány növelésére kell törekedni”*; NEnS, 30214–30215. Máshol a NEnS további korlátokat is megemlít: *„Jelenleg a megújuló energiaforrások térnyerésének legnagyobb akadálya a kötelező átvételi rendszer aránytalan támogatási viszonyai, a villamosenergia-hálózat nem megfelelő valós idejű szabályozhatósága, valamint a sok hatóságot érintő bürokratikus és nem összehangolt engedélyezési rendszer”*; NEnS, 30240. A NEnS ezen óvatosságát van, aki kritizálja; így például: STOLL et al. 2011; de vannak olyan jelek is, amelyek azt mutatják, hogy a NEnS által hivatkozott problémák gondot jelentenek például a megújuló energia fejlesztésében Magyarországnál jelentősen előrébb járó Németország esetében is; FOLLETT 2016.

¹⁰¹ *„A feltételeesen megújuló energiaforrások (biomassza és geotermikus energia) hasznosításának területén szükséges környezeti szempontok fokozott figyelembevételre és fenntarthatósági kritériumok alkalmazása, amelyek kiemelten kezelik a vízgazdálkodási és talajvédelmi kérdéseket.”* NEnS, 30247.

¹⁰² A NEnS fontos észrevétele, hogy a 2008-as adatokkal számítva Magyarország jelentősen elmarad a megújuló energia részarányát tekintve nemcsak az Európai Unió átlagától, de a hasonló fejlettségű tagállamoktól is. A NEnS megállapítása szerint a *„különbég részben a környező országok kedvezőbb és jobban kihasznált vízenergia potenciáljával és erdőszőlő mutatóival”* magyarázható; NEnS, 30236. A NEnS adatai alapján a vízenergia hasznosításának potenciálja Magyarországon – más országokkal, illetve más megújuló energiaforrásokkal összevetve – nem kifejezetten nagy, ugyanakkor kétségtelen, hogy *„a vízenergia... energetikai célú hasznosítása területén is vannak tartalékok”*; NEnS, 30249. Ezen tartalékok kihasználására a NEnS a következő – környezeti és vízgazdálkodási szempontokat is figyelembe vevő – megoldást nevesíti: *„Vízenergia tekintetében az olyan kiskapacitású energiatermelő egységek elterjedését ösztönözzük, amelyek mobilak, nem okoznak irreverzibilis környezeti változást és nem igényelik komolyabb vízi műtárgyak építését”*; NEnS, 30299. A vízenergia kapcsán lásd még: NEnS, 30300., 30333., 30335. A VGT2 adatai alapján a vízenergia tekintetében a következő növekedés prognosztizálható: *„A vízenergia-termelés beépített összteljesítménye és a vízenergiával termelt villamosenergia Magyarországon számításaink szerint 2014–2021 között az elmúlt tíz évnél dinamikusabban*

mikus energiát,¹⁰³ illetve – potenciálját tekintve a három közül a legnagyobb arányú (ehhez lásd az 1.4. ábrát Magyarország megújuló energia potenciáljáról) – biomassza típusú zöldenergiát¹⁰⁴ érintő elemzései és következtetései (megjegyez-

fog nőni, a mérsékelt változatban kisebb meretekben (a kapacitás 9,6%-kal, a termelés 15,2%-kal), a dinamikus scenárióban 16,5%-kal, illetve 22,5%-kal.” VGT2, 1385.

¹⁰³ A magyar energiastratégia a megújuló erőforrásokon belül a geotermikus energiahasznosítás formáit egyértelműen prioritásként kezeli; NEnS, 30216., 30237., 30246., 30249. stb. A NEnS a geotermális energiahasznosításnak elsődlegesen a hőenergia termelési formájával kalkulál – miközben a villamos energia előállításban is mind jelentősebb szerepe lehet (NEnS, 30299); erről lásd ZÁKÁNYI 2017, 26–30. A hőtermelési forma (ráadásul, mint helyben rendelkezésre álló energia) a mezőgazdasági üvegházi növénytermesztés számára is kiemelt fontosságú; NEnS, 30218., 30306., 30314. Mindezt azért tartottuk fontosnak kiemelni, mivel ezen ágazatban történő geotermikus energiahasznosítás kapcsán az elmúlt években igencsak sok – ráadásul ellentétes irányú – jogszabály-módosítás történt; erről lásd KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK 2009; BÁNYAI 2008; FARKAS CSAMANGÓ 2007; OLAJOS 2010, 203–222.; OLAJOS 2013, 29–36.; OLAJOS–SZILÁGYI 2013; SZILÁGYI 2015a. Éppen ezért tartjuk fontosnak hangsúlyozni a NEnS azon feltételét, amely szerint „ilyen keretszettek azonban vízbázisvédelmi szempontból csak a mindenkori jogszabályi előírások és fenntarthatósági kritériumrendszer teljesítése mellett működhetnek”; NEnS, 30314. A feltétel tehát nem csak a jogszabályoknak való megfelelést, de a fenntarthatósági kritériumrendszer teljesítését is fontosnak tartja, amely utóbbi adott esetben szigorúbb elvárás is lehet a jogszabályi kötelezettségekhez képest. A NEnS egyébiránt maga is meghatároz bizonyos szempontokat a geotermikus hasznosítás és a hidrológiai ciklus kapcsán: A „*jelentős geotermikus potenciál kiaknázásánál figyelembe kell venni az energetikai mellett az egyéb hasznosítási lehetőségeket (ivóvízellátás, gyógyászat, turizmus) is azok megfelelő rangsorolásával. A termálvizek hasznosítása esetében, a helyi adottságok figyelembe vétele mellett meg kell határozni a rendelkezésre álló, valamint a károsodás nélkül kitermelhető termálvíz-készlet mennyiségét (figyelembe véve az engedéllyel rendelkező termálvízkivételek mennyiségét is). Ehhez szükséges a projektek egyedi elbírálása, a vízkészlet mennyiségi állapotának állandó rögzítése és a jogszabályi környezet megeremtése.*”; NEnS, 30285–30286.

¹⁰⁴ „*Ma a megújulóalapú villamosenergia-termelés döntő többségét a biomassza – elsősorban tűzifa – elavult szénérőművekben történő alacsony hatásfokú eltüzelése adja. A biomassza energetikai használatához elengedhetetlen a fenntarthatósági kritériumok definiálása és alkalmazása.*”; NEnS, 30299. Erre is tekintettel a NEnS biomassza hasznosítással kapcsolatos jövőbeli elképzelései a következőképpen alakulnak: „*Hosszú távon prioritást élveznek a hulladékból, illetve melléktermékekből előállított biogáz és második generációs agroüzemanyagok, illetve a marginális (például belvíz járt), degradált mezőgazdasági területeken is termeszethető első generációs alapanyagok (például cukorcirok, csicsóka).*” NEnS, 30312. Mint látható, ennek megvalósulása szempontjából fontos elem, az ún. kétpólusú mezőgazdaság koncepciója, amelynek „*lényege, hogy olyan gazdasági ösztönző- és támogatási rendszert kell kialakítani, amely lehetővé teszi a piaci igények szerinti flexibilis váltást az élelmezési, illetve az energetikai célú gazdálkodás között.*” NEnS, 30313. A NEnS által elfogadott jövőképek szerint egyébiránt az emberiség előtt álló globális kihívások, és különösen a klímaváltozás – a jelenlegi technológia várakozások figyelembevételével (!) – nem kedveznek a biomassza alapú zöldenergia előállításnak sem: „*[a] klímaváltozás következményeként egyre gyakoribbá váló extrém időjárási helyzetek és következményeik (túl magas-, túl alacsony hőmérséklet,*

zük ugyanakkor, hogy a három megújuló energiaforrás közül a vízkészletekre nagy hatással bíró biomassza kérdéskörével ugyanakkor az NVS nem foglalkozik, csak a másik kettővel¹⁰⁵). Előremutatónak látjuk továbbá, hogy az energiahatékonyság szempontjából foglalkozik a vízi szállítás fejlesztésének kérdéskörével is¹⁰⁶ (az ugyanakkor nem elhanyagolható kérdés, hogy a vízi szállítás fejlesztésének kérdésénél az energiahatékonyságon túl más – például környezeti szempontok – figyelembevétele is nagyon fontos¹⁰⁷). Előremutató az is, hogy miközben a NEnS a klímaváltozás elleni harc egyik eszközeként foglalkozik a felszín alatti széndioxid-tárolással is, mindeközben érinti annak felszín alatti vízáradókra gyakorolt potenciális hatását is.¹⁰⁸ A vizek szempontjából kiemelt jelentősége van a magyar energiamix egy másik elemének is, nevezetesen az atomenergiának, ugyanis ennek során a víz különösen a nukleáris blokkok hűtésénél bír jelentőséggel. A NEnS – a már meglévő blokkok korszerűsítésén túl – egyértelmű álláspontot képviselt a paksi erőmű bővítése mellett is¹⁰⁹ (erről elvi szinten egyébként már 2009-ben határozott az Országgyűlés¹¹⁰), viszont maga a bővítés számos kérdése ekkor még tisztázatlan volt. Ilyen például az, hogy a jövőben a megnövekedő hűtési igény vajon mennyiben elégíthető ki a rendelkezésre álló vízkészletekből. Ennek részletes elemzésére később született környezeti hatás-tanulmány¹¹¹ tett

extrém időtartamú hőhullámok, túl sok-, túl kevés csapadék, ár- és belvizek, sófelhalmozódás, sivatagosodás stb.) ugyanolyan negatív hatással vannak a biomassza alapú zöldenergia előállításra, mint a konvencionális növénytermesztésre.” NEnS, 30339. A biomasszával kapcsolatos kiemelések is jó példát mutatnak arra, hogy a NEnS-ben is megjelennek a vízzemléletű kormányzás kapcsán fontosnak tartott horizontális (például kétpólusú mezőgazdaság koncepciója), illetve vertikális integráció kérdéskörei (például klímaváltozás lehetséges hatása a biomasszatermelésre).

¹⁰⁵ Lásd például NVS, 40.

¹⁰⁶ „*Energiahatékonyság növelése céljából stratégiai fontosságú a közúti áruszállítás elterelése a vasúti és vízi szállítás irányába.*” NEnS, 30308.

¹⁰⁷ A kérdéskör részletesebb kifejtéséről lásd SZILÁGYI 2013c, 155–156.

¹⁰⁸ „*Környezetvédelmi szempontból figyelembe kell venni, hogy a lesajtolt CO₂ egyéb, szennyező anyagokat is tartalmazhat, amik veszélyt jelenthetnek a felszín alatti vízbázis tisztaságára. Megfelelő szabályozással biztosítani kell, hogy a vízbázis ne kerüljön veszélybe, mivel egy nem tervezett szennyezés esetén az eredeti állapot már nem állítható vissza.*” NEnS, 30298. A széndioxid-tárolás kérdéskörének színvonalas jogi elemzéséről lásd FODOR 2012a, 51–61.

¹⁰⁹ NEnS, 30217.

¹¹⁰ Lásd a paksi atomerőmű telephelyén új atomerőművi blokk(ok) létesítésének előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes, elvi hozzájárulás megadásáról szóló 25/2009. OGY (IV. 2.) határozatot. A Paks II. beruházás komplex jogi elemzéséhez lásd KOCSIS 2016a; KOCSIS 2016b; GYÜRE 2016.

¹¹¹ A környezeti hatástanulmány teljes terjedelmében letölthető (2017. 06. 16.):

kísérletet, amelyre alapozva a környezetvédelmi hatóság, mind első fokon,¹¹² mind másodfokon¹¹³ hozzájárult a Paks II. beruházáshoz. 2017 májusában a környezetvédelmi engedélyt civil szervezetek bíróság előtt megtámadták.¹¹⁴ Ezáltal Magyarország egyik, a vizekre gyakorolt hatása miatt is kiemelt fontosságú ügyének kimenetele (jelen munka kéziratának lezárásáig) még bizonytalan. A Paks II. vízügyi relevanciája kapcsán fontos megemlíteni, hogy a környezetvédelmi engedélyen kívül a beruházás megvalósulásának, üzemelésének feltételét képezi további több ezer (!) engedély, melyek között ott találjuk a vízjogi engedélyeket is. A Paks II. projekt környezetvédelmi engedélyezése mindazonáltal kiváló példája a kormányzás és vízszemléletű kormányzás jellemzőinek gyakorlati érvényesülésére. Így például a részvétel követelményére. Ez az elv – ahogy korábban említettük – azt jelenti, hogy egy országban minden állampolgár – közvetlenül vagy az érdekeit képviselő szervezeteken keresztül – részt vehet az őt érintő vízhasználati kérdések eldöntésében. A paksi bővítés esetében nem kérdés, hogy ennek önmagában a vízhasználatot érintő aspektusai olyan volumenűek, hogy azok a magyar társadalom széles körét érintik. Ennek megfelelően jó az, hogy a paksi bővítésről első körben a magyar állampolgárok legfőbb képviselői szerve, az Országgyűlés dönt. A részvétel elve azonban itt nem ér véget. Más lehetőségek is vannak annak gyakorlására; így például a környezeti hatásvizsgálati eljárásban való közmeghallgatás, amelyre természetesen Paks II. esetén sort került, ráadásul – tekintettel a beruházás potenciális hatásterületére – nemzetközi szinten is. A részvétel elve szorosan összefügg a vízszemléletű kormányzás más fontos jellemzőivel, követelményeivel is. Így

www.mvmpaks2.hu/hu/Kozerdeku/KozerdekuDokumentumok/KornyeztvedelmiEngedelyezes/KornyeztetiHatastanulmany/Lapok/default.aspx; A környezeti hatástanulmányoknak továbbá van egy ún. közérthető összefoglalója, lásd: MVM ERBE 2014.

¹¹² Baranya Megyei Kormányhivatal 2016. szeptember 29. napján kelt, 78-140/2016. ügyiratszámú határozata az MVM Paks II. Atomerőmű Fejlesztő Zrt. részére, környezeti hatásvizsgálati eljárás keretében környezetvédelmi engedély kiadásáról a 7031 Paks, 8803/16 és 8803/17. hrsz. alatti telephelyen két új atomerőművi blokk létesítésére és üzemeltetésére. A Greenpeace több más mellett a vizeket érintő kérdések tárgyában is sérelmesnek találta az elsőfokú környezetvédelmi engedélyt: „*Téves továbbá a hatástanulmányban szereplő Natura 2000-hatásbecslés. [3] A Duna egész szakasza Natura 2000-terület, amivel a kibővített erőmű közvetlen kapcsolatban lenne. A KHT semmilyen biztosítékot nem ad arra, hogy Paks II kibocsátott hűtővize nem fogja a megengedett korlát fölé melegíteni a Dunát. Ha ez megtörténne, az visszafordíthatatlan ökológiai változásokat okozna az ország ivó- és öntözővízkészletét adó, védett folyó életében. A Duna hőterhelése emellett sérti a Víz Keretirányelvben és a vízgyűjtő gazdálkodási tervekben előírt kötelezettséget is.*”; GREENPEACE 2016.

¹¹³ Pest Megyei Kormányhivatal 2017. április 18. napján kelt, PE-KTF/203-40/2017. ügyiratszámú határozata a *Greenpeace Magyarország Egyesület és az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ Egyesület fellebbezése a 78-140/2016. ügyiratszámú határozattal szemben* tárgyában.

¹¹⁴ GREENPEACE 2017.

például az átláthatósággal, a jogbiztonsággal, az elszámoltathatósággal. Az átláthatóságra jó példa, hogy a Paks II. beruházást érintő információk széles köréhez lehet hozzáférni. Fontos azonban tisztázni, hogy az átláthatóságnak is lehet (és kell is, hogy legyen) korlátja. A Paks II. beruházás esetében például ilyen korlát lehet az, hogy az atomerőmű nemzetbiztonsági szempontból létfontosságú létesítménynek¹¹⁵ számít, vagyis ennek biztonsága például a terrortámadásokkal szemben kellő érv lehet ahhoz, hogy bizonyos információkhoz ne férjen hozzá a szélesebb nyilvánosság. A hatékony és jó (vízszemléletű) kormányzás jogbiztonsághoz kötődő feltétele viszont az, hogy az ilyen adatkörök közötti határ megállapítása adott esetben és végső soron a független bírói szervek döntésén múljon. A Paks II. ügy meglátásunk szerint ezen vonatkozásban is egy előremutató példa lehet.

Megújuló energiaforrás	Potenciál (PJ)
Napenergia	1838
Vízenergia	14
Geotermia	64
Biomassza	203–328
Szélenergia	533
<i>Összesen</i>	<i>cc. 2600–2700</i>

1.4. ábra: Magyarország megújuló energia potenciálja

Forrás: Nemzeti Energiestratégia¹¹⁶

III. Közvetlen emberi felhasználás.¹¹⁷ A víz háztartási felhasználása mintegy 10%-át teszi ki a világ összes édesvízkivételének.¹¹⁸ A víz közvetlen emberi felhasználásához leginkább az ivóvíz és a vízhez kapcsolódó higiéniai szolgáltatások tartoznak, amelyek pedig számos vonatkozásban a víziközmű-szolgáltatásokhoz¹¹⁹ kötődnek. A víz ezen felhasználási módjaihoz is számos aktuális kérdés párosul. Így például a vízhez kapcsolódó higiéniai szolgáltatások (például salakanyagok elvezetése) kapcsán felvetődik az a kérdés, hogy ezeknek mindenképpen kapcsolódnuk kell-e a vízhez, vagy a jövőben megtörténhet-e az ilyen jellegű végtermékek felhasználása; sikerül-e nagyobb mennyiségben felhasználni az összegyűjtött esővizet, illetve újrahasznosítani a szennyvizet?¹²⁰ Természetesen a víziközmű-szolgáltatások körén

¹¹⁵ Ezekről lásd SZILÁGYI 2015b.

¹¹⁶ A NEnS 6.1.3. alfejezete az adatot átemeli a következő forrásból: GAZDASÁGI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM 2008.

¹¹⁷ WWAP 2012, 26–27.

¹¹⁸ WWAP 2014, 23.

¹¹⁹ Az ivóvíz, szanitáció illetve a vízhez kapcsolódó higiénia állapotáról lásd: WHO–UNICEF 2017.

¹²⁰ Vö. AYLWARD et al. (eds.) 2009, 7–8.

kívül is számtalan esete van a víz közvetlen felhasználásának (élelmiszer-előállítás, gyógyszerekészítmények, közlekedés, rekreáció).

Ami a lakossági vízfogyasztás mennyiségét illeti, a VGT2 több scenárióval is számol: „lakossági vízfogyasztás a dinamikus 1. scenárió szerint 2014–2021 között kb. 5,4%-kal nő (a népesség számbeli csökkenése ellenére a vezetékes ivóvízzel ellátottak arányának növekedése, valamint az egy főre eső vízfogyasztás növekedése miatt), a mérsékelt 2. scenárió szerint alig változik (összesen 0,6%-kal nő).”¹²¹ A víz közvetlen emberi felhasználásának kérdése Magyarországon egyébiránt leginkább a klasszikus települési vízgazdálkodás köréhez tartozó használati mód. Ennek kapcsán világviszonylatban elmondható, hogy Magyarország az ivóvíz-szolgáltatás elterjedésében nem áll rosszul, és hasonló következtetés fogalmazható meg a szennyvízágazat vonatkozásában is.¹²² A képet némileg árnyalja viszont, hogy a két víziközmű-alágazat közül az ivóvíz-szolgáltatás jelentősen jobban áll. Az is vitathatatlan, hogy mind a korábbi, mind pedig a 2014-ben kezdődött európai uniós költségvetési időszakban Magyarország jelentős pénzeket hívott le, illetve tervez lehívni annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló víziközmű-infrastruktúrát fejlessze, illetve bővítse. A vízszemléletű kormányzás szempontjából jelentős előrelépést jelentett az, hogy a víziközmű-szolgáltatások vonatkozásában 2011-ben megszületett (végre) az ágazat átfogó törvényi szintű szabályozása (Vksztv.),¹²³ (mindamellet meg kell jegyezni, hogy a jogszabály végrehajtása kapcsán ugyanakkor még vannak bizonyos hiányosságok¹²⁴). A Nemzeti Vízstratégia egyik fontos felvetése, hogy meghatározott feltételek teljesülése esetén az ivóvíz-szolgáltatás és a szennyvíz-ágazat mellett a települési csapadékvíz-gazdálkodás is a víziközmű-szolgáltatás hatálya alá kerülhessen.¹²⁵ Természetes ugyanakkor Magyarországon is, hogy a lakosság

¹²¹ VGT2, 1384. Mindez másként illusztrálva azt jelenti, hogy „a vezetékes ivóvízzel ellátott lakosok lakossági fajlagos vízfogyasztása kismértékben nő a mérsékelt változatban és 98 liter/fő/nap lesz 2021-ben, a dinamikus scenárióban ennél kissé magasabb növekedéssel számolunk, várhatóan 102 liter/fő/nap lesz 2021-ben, a 2013. évi 96,5 liter/fő/nappal szemben. A közikifolyóval ellátott lakosság fajlagos vízfogyasztásának jelenlegi szintjével számoltunk egészen 2021-ig, de a közikifolyóval ellátott lakosság aránya várhatóan csökken, a mérsékelt változatban lassabban, a dinamikus változatban gyorsabban”. VGT2, 1384.

¹²² „Az elmúlt húsz évben folyamatosan nőtt a víziközmű-ágazat által kiszolgált lakosok száma. 2013-ban már a háztartások 94,4%-a rendelkezik vezetékes ivóvíz ellátással és 75%-a csatorna összeköttetéssel is. A 2014-2020 közötti időszakban a KEHOP-ból továbbra is jelentős összegű forrás jut az ágazati fejlesztésekre, ivóvízminőség-javításra. Ezekkel az intézkedésekkel az ivóvíz irányelv és a városi szennyvíz irányelv derogációs-követelményei 100%-ban teljesülni fognak.” VGT2, 1386.

¹²³ Lásd a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvényt.

¹²⁴ Erről lásd SZILÁGYI 2016c, 51–52.

¹²⁵ „A települési csapadékvíz-gazdálkodás tekintetében a települési önkormányzatok döntési jogköre lehessen – természetesen a víziközmű-szolgáltatókkal való konzultációt követően –, hogy a csapadékvíz-gazdálkodást a Vksztv. hatálya alatti víziközmű szolgáltatáshoz

100%-os elérése a víziközmű-szolgáltatások által technikai-pénzügyi okokból nem lehet cél, hiszen minden egyes felhasználó rendszerbe kapcsolása (gondoljunk például a távoli tanyákon, szétszórta élő polgártársainkra) egész egyszerűen gazdaságtalan és célszerűtlen lenne. A víz közvetlen emberi felhasználásának kérdése ezért Magyarországon is túlmutat a víziközmű-szolgáltatások körén, és továbbra is fontos szerepet kapnak más felhasználási módok is. A magyar viszonyokat tekintve a víz közvetlen emberi felhasználása kapcsán aktuális problémának tekinthetők az ahhoz kapcsolódó finanszírozási kérdések, és különösen az Európai Unió Víz Kezeltirányelvének ún. teljes költségmegtérülés elvének alkalmazása.¹²⁶ A kérdéskör vízpolitikai és jogi vonatkozásaira munkánkban még részleteiben visszatérünk.

IV. Ökoszisztéma.¹²⁷ Az ún. ökoszisztéma-szolgáltatások számos haszonnal járnak az emberiség számára. Magát a vizet is, mint a közvetlen vízhasználat forrását, szintén ezen ökoszisztéma szolgáltatások részének tekintjük. Látni kell azonban, hogy maga az ökoszisztéma is függ a víztől, ezért, ha nem a megfelelő mennyiségben, illetve minőségben jut hozzá a vízhez, akkor romlik az általa nyújtott szolgáltatások színvonala is. Az ökoszisztéma stabilitását számos ponton veszélyezteti az emberiség sok vonatkozásban fenntarthatatlan növekedése és a klímaváltozás. Az elmúlt ötven évben a felszíni és felszín alatti vízadókból – mezőgazdasági, energetikai, ipari és lakossági célból – történő túlzott vízkivétel a világ számos részén meghaladta azt az értéket, amely alatt az adott vízadó még képes fenntartható módon megújulni, s aminek következményeként az ökoszisztémában komoly károk következtek be. Mivel lényegében ismeretlen az, hogy egy adott ökoszisztéma, adott periódusban történő fenntartásához mekkora vízmennyiség szükséges, ezért a megfelelő vízgazdálkodási döntések meghozatala már eleve bizonytalanságokon alapul.¹²⁸ Annak érdekében, hogy az ökoszisztéma szolgáltatásai minél hosszabb

kapcsolódva közüzemi szolgáltató végezze, vagy önkormányzati feladatként a víziközmű-szolgáltatástól teljesen függetlenül az önkormányzat más módon lássa el. A döntés meghozatala előtt adatgyűjtés és részletes vizsgálatok elvégzése (díjra, költség-elemre, műszaki feltételekre stb.) is szükséges.” NVS, 13. Lásd még NVS, 49–50., 82., 93–94.

¹²⁶ Minderről lásd még VGT2, 1385–1387., 1451–1454.

¹²⁷ WWAP 2012, 27.

¹²⁸ Az emberi tevékenység vitathatatlan változásokat idézett elő a vizek ökoszisztémájában. A legnagyobb hatással a szárazföldi vízrendszerből történő vízkivétel volt, amely megváltoztatta a megmaradó vizek megoszlását és elérhetőségét. A vízkivétel az utóbbi 200 évben megközelítőleg tizenötszörösére növekedett. Az infrastrukturális fejlesztéseknek és a földek átalakításának szintén komoly hatása van a vízgyűjtő területekre, a vizek hőmérsékletére, és sok minden másra. Mindezek pedig negatív következménnyel jártak a halak vándorlására, tönkretették a halak és a vízimadarak élőhelyeit és ártalmasak a delták népességének megélhetésére és élelmszerbiztonságára. A vízgyűjtő területeken való rossz gazdálkodás káros hatással van az ökoszisztéma olyan szolgáltatásaira, mint a vizek tisztítása és az erózió megakadályozása. AYLWARD et al. (eds.) 2009, 7.

távon élvezhetőek legyenek, a 2012-es WWDR szerint fontos szerepe lehet a *szennyező fizet elv* minél szélesebb körű érvényesítésének.¹²⁹ Meglátásunk szerint az EU tagállamaiban, így Magyarországon is, mindemellett a teljes költségmegtérülés elvének következetes érvényre juttatása segíthet még az ökoszisztéma szolgáltatások hosszú távú fenntartásában.¹³⁰ Fontosnak tartjuk hozzátenni ugyanakkor azt is, hogy ott, ahol az ökoszisztéma-szolgáltatások a korábbi időszakokhoz képest már eleve alacsonyabb színvonalon érhetőek el, az ökoszisztéma-szolgáltatások szinten tartása nem biztos, hogy elégséges célkitűzés, és sok esetben megfontolandó az ökoszisztéma-szolgáltatások színvonalának fejlesztése is. Az ilyen jellegű fejlesztések azonban mind a szennyező fizet elvén, mind pedig a teljes költségmegtérülés elvén túlmutathatnak.

A kérdés magyarországi vonatkozásait tekintve megállapítható, hogy a víz és ökoszisztéma kapcsolata számos stratégiai dokumentumban visszaköszön, így – elméleti szinten – a kettő közötti összefüggések a döntés-előkészítés magas szintjén reprezentáltak. Ezen dokumentumok közül kiemelkedik a Víz Keretirányelv végrehajtásának fontos részét képező VGT2, amely azon túl, hogy foglalkozik a konkrét felszíni¹³¹ és felszín alatti¹³² víztesteknek az állapotával, kiemelten kezeli

¹²⁹ WWAP 2012, 28.

¹³⁰ SZILÁGYI 2015d; SZILÁGYI 2014a; CSIBI–SZILÁGYI 2014.

¹³¹ „A felszíni vizek állapota a vizsgált időszakban (VGT1: 2006–2008 es VGT2: 2009–2012 között) nem, vagy csak igen kis mértékben javult. Jelentősen csökkent az ismeretlen ökológiai és kémiai állapotú víztestek száma, de az állóvizek esetében még mindig meghaladja az 50%-ot. A vízfolyások 7%-ára jó ökológiai állapot/potenciál, a 88%-ára a rosszabb, mint jó állapot/potenciál jellemző. A legtöbb víztest a mérsékelt kategóriába tartozik, ami azt jelenti, hogy a jelenlegi állapot nincs nagyon távol a jótól. Általában igaz, hogy a nagy folyók ökológiai állapota/potenciálja arányaiban kedvezőbb, mint a kis és közepes vízfolyásoké. Amiből az következik, hogy az ökológiai problémákat okozó terheléseket inkább az ország határain belül kell keresni, nem a felvízi szomszédjainknál. Az elsőbbségi veszélyes anyagokkal kapcsolatban mar más a helyzet, a külföldről származó szennyezések hatása jobban érvényesül. A vízfolyások kémiai állapota 26,5%-ban érte el a jó állapotot, 32,5%-ban gyenge állapotú, és a víztestek 41%-a nem rendelkezett monitoring adattal. Az állóvizek ökológiai állapota/potenciálja 12%-nál jó, 34%-nál jónál gyengébb. Az állóvizek kémiai állapota 31%-ban érte el a jó állapotot, és 3,7%-ban gyenge állapotú (7 víztest). Jó állapot jellemző nagy tavainkra: a Balatonra, a Fertő tóra, illetve a vizsgált holtágainkra, ivóvíztározóinkra, szikes tavainkra. A nem minősített állóvíz víztestek nagy száma is jelzi, hogy az ökológiai és a veszélyes anyag monitorozást a jövőben fejleszteni szükséges.” VGT2, 1327.

¹³² „A felszín alatti víztestek állapota sokkal kedvezőbb, mint a felszínieké, de a víztestek harmada így is gyenge állapotú: 185 felszín alatti víztest közül 98 jó állapotú, 64 állapot gyenge és 23 víztest a »jó, de gyenge kockázata« minősítést kapta. Megállapítható, hogy a felszínhez közeli sekély porózus víztestek állapota rosszabb mind mennyiségi, mind kémiai szempontból. A 185 felszín alatti víztest közül 37 mennyiségi állapota gyenge, 20 víztest a »jó, de gyenge kockázata« minősítést kapta, míg a kémiai állapot 38 víztestnél gyenge, és 17-nél »jó, de gyenge kockázata« áll fenn.” VGT2, 1327.

a természeti értékek miatt védett élőhelyek helyzetét is, megállapítva azt, hogy az ökoszisztéma számára szükséges víz egyre kevésbé áll rendelkezésre.¹³³ Az NVS hasonló jelentőséget tulajdonít a vízgazdálkodás és a természetvédelem kapcsolatának. Mindezt jó okkal teszi, ugyanis: „[b]azánk vízfolyásainak, tavainak jelentős része országos jelentőségű védett természeti területként, illetve az összes vízes terület 71,5%-a a Natura 2000 hálózat részeként jogszabályok által megállapított természetvédelmi oltalom alatt áll.”¹³⁴ Mindezek után az NVS a 2012-es WWDR-rel egyező következtetésre jut: „kulcsfontosságú, hogy a természetvédelem és ökológiai szemléletű gazdálkodás a vízgazdálkodási ágazatot is átfogó, horizontális szemponttá váljék.” További fontos magyar dokumentum a 2015–2020-as időintervallumra vonatkozó 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program mellékletét képező 4. Nemzeti Természetvédelmi Alapterv,¹³⁵ amelyben az *ökoszisztéma szolgáltatások*¹³⁶ illetve a *zöld infrastruktúra*¹³⁷ állapotának, illetve főbb cselekvési

¹³³ „A természeti értékek miatt védett élőhelyek legnagyobb problémája szinte egyöntetűen a vízhiány. Legsúlyosabban érintettek a homokhátságok felszín alatti víztől függő élőhelyei: lapok, buckaközi láprétek, kiszáradó láprétek, mocsárrétek, homoki tölgyesek, szikes tavak. A szárazodás a kiegyenlített vízjárású nagy folyók mentén is jelentkezik, mivel a medersüllyedés és az ártér feltöltődése is afelé hat, hogy az élőhelyek egyre »messzebb kerülnek« a víztől az év nagy részében, így azok degradációja, a mellékágak és holtágak vízellátása krónikus problémává vált.” VGT2, 1328.

¹³⁴ NVS, 63. „A nemzetközi jelentőségű vizes területekről szóló Ramsari Egyezmény keretében Magyarország 29 ramsari területtel rendelkezik, amelyek teljes kiterjedése 243 ezer hektár. Mindezek elengedhetelenné teszik a természetvédelem és a vízgazdálkodás szoros együttműködését. A problémák súlya jelentősen változott, korábban a vízminőségi problémákat ítélte a természetvédelem a legfontosabbaknak, majd egyre inkább a hidromorfológiai problémák felé fordult a figyelem, majd a mennyiségi tényező is egyre inkább előtérbe került. Az ideiglenes vízfolyásokban nagy számban megjelenő tisztított szennyvizek és termálcurgálkvizek csak fokozzák/fokozhatják a problémát a természetvédelmi területeken is.” NVS, 63.

¹³⁵ Lásd a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat 1. mellékletében található Nemzeti Természetvédelmi Alaptervet, amelyet a *Magyar Közlöny* 2015/83. számának 7794–7891. oldalain tették közzé (a továbbiakban ezen oldalszámokra hivatkozással citáljuk a Nemzeti Természetvédelmi Alaptervet).

¹³⁶ Ökoszisztéma szolgáltatás: „Természeti vagy ökoszisztéma szolgáltatások azok a természeti adományok, javak és funkciók, amelyek hasznosak az emberi közösségeknek. Az ökoszisztéma szolgáltatások mesterségesen típusokba sorolhatók a megértés és a megelőzés-fejlesztés szabályozása érdekében... A valóságban azonban komplex, a biológiai sokféleség és az élettelen természeti környezet év-százerezes összhangján alapuló élőhelyi rendszereinek bizonyítható, mérhető nyereségei az ökoszisztéma szolgáltatások.”; Nemzeti Természetvédelmi Alapterv, 7833.

¹³⁷ A zöld infrastruktúra fogalma: „Zöld infrastruktúra: természetes és félig természetes területek, valamint egyéb környezeti jellemzők stratégiaileg megtervezett hálózata, amelyet úgy terveztek és irányítanak, hogy széleskörű ökoszisztéma-szolgáltatások nyújtására legyen képes. Zöld (vízi ökoszisztémák esetében kék) területeket és egyéb, szárazföldi

irányainak értékelésén¹³⁸ túl, külön helyet kap a halgazdálkodás¹³⁹, illetve a vízgazdálkodás¹⁴⁰ is. Utóbbi kapcsán a vízviisszatartás elvárása szintén kulcsfontosságú kérdésként jelenik meg. Hasonlóan fontos stratégiai dokumentum a 2015–2020-as időintervallumra készült Nemzeti Biodiverzitás Stratégia¹⁴¹ is, amely hasonló

(beleértve a part menti) és tengeri területeken található fizikai tulajdonságokat foglal magában. A szárazföldön a zöld infrastruktúra a vidéki és városi környezetben egyaránt jelen van.” A zöld infrastruktúra kapcsán fontos továbbá kiemelni, hogy a „zöld infrastruktúra azon az elven alapszik, hogy a területrendezésbe és a területfejlesztésbe tudatosan beépítik a természet és a természeti folyamatok védelmét és megerősítését, valamint a természet által az emberi társadalom számára nyújtott javak figyelembevételét. Az egyetlen célt szolgáló szürke infrastruktúrával szemben a zöld infrastruktúra számos előnnyel jár. Nem gátolja a területfejlesztést, hanem – amennyiben azok jelentik a legmegfelelőbb lehetőséget – természetes megoldások használatát mozdítja elő. Egyes esetekben újabb megoldást kínál, vagy kiegészíti a megszokott »szürke« megoldásokat.”; lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG 2013, 3. A zöld infrastruktúra és víz kapcsán: „A zöld infrastrukturális megfontolásoknak a vízgyűjtő-gazdálkodásba való beépítése jelentősen hozzájárulhat a jó minőségű víz biztosításához, a hidromorfológiai terhelés hatásainak enyhítéséhez és az áradások és szárazságok hatásainak csökkentéséhez. Ezenkívül a zöld infrastruktúra költséghatékony lehetőségeket kínál az ivóvízről szóló irányelv és a felszín alatti vizekről szóló irányelv eredményesebb végrehajtásához. A szennyvíz kezelésére vonatkozóan is folyamatban van az innovatív, sok előnnyel járó, igen eredményes és költséghatékony környezetvédő megoldások kidolgozása.” EURÓPAI BIZOTTSÁG 2013, 7. A zöld infrastruktúrát támogató ún. természetes vízmegőrzési intézkedések (*natural water retention measures*; NWRM) a klímaváltozás – gyakorta szélsőséges – hatásaihoz való adaptációt is segítik. Lásd minderről: EURÓPAI BIZOTTSÁG 2014a; ANAIS et al. 2015. A NWRM fogalma: „A természetes vízmegőrzési intézkedések (NWRM) olyan többfunkciós intézkedések, amelyek célja a vízkészletek védelme és kezelése természetes eszközök és eljárások alkalmazásával, ezáltal ún. zöld infrastruktúra felépítése, például az ökoszisztéma helyreállításával és a földhasználat megváltoztatásával. A NWRM egy jó lehetőséget kínál többfajta előny megszerzéséhez, beleértve az árvíz kockázatának csökkentését, a vízminőség javítását, a felszín alatti vizek újratöltődését és az élőhelyek fejlesztését. Mint ilyen pedig segít elérni olyan alapvető EU politikák céljainak megvalósítását, mint a VKI, az ÁKI vagy az élőhelyvédelmi és madárvédelmi irányelv.”; EURÓPAI BIZOTTSÁG 2014a, ii. A vízmegőrzési intézkedések katalógusát (a) mezőgazdasági, (b) erdészeti, (c) hidromorfológiai és (d) városi csoportokba soroltan lásd (2016. 08. 15.):

www.nwrn.eu/measures-catalogue. A zöld infrastruktúra meghatározása kapcsán lásd még *Nemzeti Természetvédelmi Alapterv*, 7833.

¹³⁸ *Nemzeti Természetvédelmi Alapterv*, 7832–7834.

¹³⁹ E vonatkozásban különösen az őshonos halfajok megőrzése kulcsfontosságú kérdés; *Nemzeti Természetvédelmi Alapterv*, 7830–7831.

¹⁴⁰ *Nemzeti Természetvédelmi Alapterv*, 7837–7838.

¹⁴¹ Lásd a 28/2015. (VI. 17.) OGY határozatot a biológiai sokféleség megőrzésének 2015–2020 közötti időszakra szóló nemzeti stratégiájáról. Az országgyűlési határozat 1. sz. mellékletét képező Nemzeti Biodiverzitás Stratégia a *Magyar Közlöny* 2015/83. számának 7893–7969. oldalain jelent meg (a továbbiakban ezen oldalszámokra hivatkozással citáljuk a Nemzeti Biodiverzitás Stratégiát).

logika mentén, mint a Nemzeti Természetvédelmi Alapterv foglalkozik olyan – a vízszemléletű kormányzás szempontjából is – kiemelt jelentőségű kérdésekkel, mint például a zöld infrastruktúra fejlesztése,¹⁴² az ökoszisztéma szolgáltatások,¹⁴³ a halgazdálkodás¹⁴⁴ és a vízgazdálkodás.¹⁴⁵ A Nemzeti Biodiverzitás Stratégia és a Nemzeti Természetvédelmi Alapterv közötti hasonlóság nem véletlen, hiszen – azon túl, hogy egyszerre fogadták el azokat – a „Stratégia természetvédelemmel kapcsolatos gyakorlati kérdéseit a 4. Nemzeti Természetvédelmi Alapterv szabályozza”.¹⁴⁶ A Nemzeti Biodiverzitás Stratégia egyúttal illeszkedik a biológiai sokféleség megőrzésének világszintű stratégiai tervéhez (2011–2020) és az EU Biodiverzitás Stratégiájához, amely utóbbi nem kevésbé ambiciózus célokat fogalmazott meg, minthogy „2020-ra megállítsa a biológiai sokféleség csökkenését és az ökoszisztéma szolgáltatások hanyatlását, és az állapotukat a lehetőségekhez mérten helyreállítsa”.¹⁴⁷ Ez utóbbi Magyarország esetében sem lesz egyszerű, hiszen a Nemzeti Biodiverzitás Stratégia mindezek kapcsán súlyos következtetésekre hívja fel a figyelmet: „A 2008-ban befejezett elemzés általános célú, lineáris súlyozású számításon alapuló tájértékelése szerint Magyarország Természeti Tőke Indexe 9,9%, ez annyit jelent, hogy a hazánk területét egykor borító természetes élőhelyek ökoszisztéma szolgáltatásainak több mint 90%-a mára megsemmisült.”¹⁴⁸

V. *A vízhez kapcsolódó katasztrófák.* A társadalmi-gazdasági fejlődésre hatást gyakorló természeti veszélyek közül számos kötődik a vízhez. A természeti veszélyek 90 százaléka köthető a vízhez, és ezek gyakorisága és erőssége általánosságban növekszik (utóbbi megállapítás esetén kapcsolat vonható a klímaváltozás következményeivel). 2010-ben például 373 természeti katasztrófa több, mint 296 800 ember halálát okozta, további 208 millió ember életére

¹⁴² A zöld infrastruktúra meghatározása során a Stratégia az EU által történt meghatározásra utalt vissza: „A zöld infrastruktúra koncepció mind európai, mind hazai szinten új megközelítésnek számít, amely túllép az eddig megszokott, elsősorban védett területekre koncentráló szemléleten, és rendszerszemlélettel az ökológiai és tájökológiai kapcsolatok által alkotott rendszer működőképességének fenntartására, kialakítására törekszik a biológiai sokféleség megőrzése érdekében. A zöld infrastruktúra a természetes és félig természetes területek részben létező, részben stratégiaileg megtervezett hálózata, amely széleskörű ökoszisztéma-szolgáltatások nyújtására képes”; Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, 7906. A Stratégia mindezek kapcsán külön felhívja a figyelmet arra, hogy a „biológiai sokféleség megőrzésének és fenntartásának szempontjából komoly problémát jelent az élőhelyek szétदारabolódása”; Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, 7907.

¹⁴³ Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, 7909–7911.

¹⁴⁴ Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, 7924–7925.

¹⁴⁵ Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, 7925–7927.

¹⁴⁶ Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, 7896.

¹⁴⁷ Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, 7896.

¹⁴⁸ Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, 7910.

gyakorolt egyéb negatív hatást, és 110 milliárd USD plusz költséggel járt.¹⁴⁹ 1992 és 2014 között az árvizek, szárazság és viharok 4,2 milliárd embert érintettek (ez az összes katasztrófa által érintett ember 95%-a) és 1,3 billiárd USD kárt okoztak, amely pedig az összes katasztrófa által okozott kár 63%-a.¹⁵⁰

A fentebb már elemzett WWDR-ekben egyébiránt a vízhez kötődő katasztrófák közül különösen az árvizek és az aszály kerültek az elemzések középpontjába, ezzel szemben a magyar vizes káresemények harmadik tipikus képviselőjével, a *belvízzel* nem foglalkoznak. Mindez igaz az uniós vízpolitikai dokumentumokra is, amelyekből szintén hiányzik a belvíz kérdésköre (ennek tudható be az is, hogy uniós szinten van mind aszály-, mind pedig árvízstratégia, de nincs belvízstratégia). Mindez pedig annak tulajdonítható, hogy a belvíz problémaköre egy sajátosan magyar vízgazdálkodási problémakörnek tekinthető, amely káresemény sem világszinten, sem uniós szinten nem okoz hasonló volumenű problémákat, mint hazánkban.¹⁵¹

A magyar vízpolitikai dokumentumokban a vízzel kapcsolatos káresemények, mind a területi, mind pedig a települési vízgazdálkodásnál feltűnnek. (a) A területi vízgazdálkodás kapcsán az NVS világos fejlesztési üzenetet fogalmaz meg: „*A területi vízgazdálkodás több, szakmailag sajátos szakterületet fed le [...] Ezek alapinfrastruktúrája jórészt kiépült, de nem hasznosítás-orientáltak, defenzív jellegűek és rugalmatlanok (különösen a klímaváltozás fényében). Vissza-visszatérően milliárdokat fordítunk árvíz- és belvízvédekezésre, ugyanakkor elszenvedjük az aszályok ugyancsak milliárdos kárait. Ezért az egységes vízgazdálkodás keretében a vízvezetés [...] és a vízhasznosítás összekapcsolása szükséges a vízviszatarítás eszközeivel (és ennek részeként a vizes élőhelyek rehabilitációjával és fejlesztésével, tekintettel arra, hogy a biológiai sokféleség megőrzésében rendkívüli jelentősége van a vizes élőhelyek szegényedése, az ökoszisztéma-szolgáltatások további hanyatlása megállításának), ami egyben a vízválság elkerülésének legjelentősebb eszköze is (és amihez a térségi vízszétosztás létesítményeinek bővítése és az okoszerű területhasználat kell, hogy kapcsolódjék).*”¹⁵² „*A jövő vízgazdálkodásának legnagyobb szakmai kihívása, hogy miként legyen megelőző és miként tegyen szert rugalmas eszközökre. Ez az évszázados »létesítményes« (hard) víz-építéssel szemben a vízigényt és vízkibocsájtást szabályozó, a területhasználatot befolyásoló integrált (soft) vízgazdálkodás.*”¹⁵³ Az egyik átfogó cél a vizek okozta károk megelőzése vált, melynek eszköze az ún. kockázat megelőző vízkárelhárítás.¹⁵⁴ Ennek megvalósításában pedig fontos szerepe lehet egy újragondolt területhasználatnak: „*A vízállapotokkal szembeni*

¹⁴⁹ WWAP 2012, 27–28.

¹⁵⁰ WWAP 2016, 12.

¹⁵¹ Minderről lásd részletesebben SZILÁGYI 2016a.

¹⁵² NVS, 6.

¹⁵³ NVS, 7.

¹⁵⁴ NVS, 9.

igények nagyrészt területhasználata formájában jelennek meg. A gazdaság termőterületet akar nyerni az ármentesítéssel; az egyre nagyobb területre kiterjedő településfejlődés koncentrált vízigénnyel lép fel és ugyancsak koncentráltan zúdítja vissza a használt vizeket. Az üdülőterületek rendezett partokat és stabil vízszinteket igényelnek. A korábban felszínre simuló közlekedési pályák helyett nagy utak, vasutak (töltések, bevágások) átszelik a vízgyűjtőket, alattuk koncentrált vízátervezések vannak, és így tovább... A birtokszerkezet megváltozásával együtt alapvetően megváltozott a vízkárokkal szembeni érzékenység: míg a nagyüzem képes kiegyensúlyozni egyes területrészei között a vízkárokat, a kisbirtokok esetében egész családi gazdaságot vihet csödbe a vízkár. A jelenlegi föld- és vízhasználat egysíkú, nem tölti be megfelelően a táj és társadalom működéséhez szükséges szerepet. Nem ritka az inkább vizek, gyepes és erdők számára alkalmas helyeken a szántóművelés. Ez túlterheli az ár- és belvízvédelmet, valamint folyamatosan csökkenti a stratégiai vízkészleteket... A folyók felé terjeszkedő települések is rontják az árvíz levezetését, és ezeknek a településrészeknek a megvédele árvíz idején rendkívüli erőfeszítést, esetenként a védett értéket messze meghaladó ráfordítást igényel. A fenti összefüggések a vízgazdálkodás és a területhasználatok között a terület és településfejlesztés rendszerében jeleníthetők meg. Célszerű lenne a területfejlesztési tervek vízgazdálkodási fejezetéhez jogszabályban rögzített tartalmi előírásokat tenni.”¹⁵⁵

Az NVS részletesen foglalkozik mindhárom, területi vízgazdálkodáshoz kapcsolódó káreseménnyel (árvíz,¹⁵⁶ belvíz,¹⁵⁷ aszály¹⁵⁸). (b) A települési vízgazdálkodáson belüli csapadékvíz-gazdálkodás kapcsán az NVS az alábbiakra hívja fel a figyelmet: „A csapadékvíz-gazdálkodás sajátos része a helyi vízkárelhárítás. A hazai települések közül 1000 település síkvidéki 2200 település dombvidéki területen fekszik, és az összes települést figyelembe véve 1700 település két-parti, vagyis olyan, ahol a települést valamilyen vízfolyás metszi, és ki van téve a villámárvizeknek.”¹⁵⁹

A vízszemléletű kormányzás horizontális dimenzióinak magyarországi alkalmazása szempontjából összességében megállapíthatjuk, hogy ezek jelen vannak mind a vizeket érintő szakpolitikák, mind pedig az átfogó vízpolitikai dokumentumokban. Ugyanakkor – meglátásunk szerint – Magyarország is szembesül azzal a világban általánosan jelen lévő kényszerrel, hogy a standard GDP-növekedés-

¹⁵⁵ NVS, 62–63.

¹⁵⁶ NVS, 36–37.

¹⁵⁷ NVS, 37–38.

¹⁵⁸ Az aszálykár vonatkozásában az NVS kiemeli, hogy ennek kapcsán „összehangolt ágazatokon átívelő egységes fejlesztési és szabályozási terv nem létezik. Az aszálykár-elhárítás összetett, a mezőgazdasági termelésben a víz hiánya miatt bekövetkező kár elleni tevékenység. Ezzel szemben az öntözés az agrotechnika része. Az aszálykár-elhárítás termésmentés, amelynek az eredményessége a helyes agrotechnika alkalmazásával, az öntözési feltételek megteremtésével, vagyis a megelőzéssel hatékony.” NVS, 44.

¹⁵⁹ NVS, 50.

hez kötött társadalmi fejlődés érdekében a gazdasági szempontok hangsúlyosabban jelenjenek meg, akár a környezeti szempontok kárára is.

1.4.2.2. A vízszemléletű kormányzás vertikális integrációs kérdései: a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás igénye

A vertikális integráció kapcsán, a 2012-es Víz Világjelentésben a *vízgazdálkodás klasszikus (legfeljebb az adott országban található vízgyűjtő területre koncentrált) koncepciójának meghaladása* mellett érvelnek, egyúttal egyfajta vertikális megközelítéssel tekintik át a főbb, vízszektort érintő kihívásokat. Az egyes országok vízáadóit ugyanis gyakorta egy másik állam fennhatósága alá tartozó folyamatok befolyásolják, vagy éppen olyan hatások, amelyek messze túlmutatnak az egyes államok fennhatóságán, illetve kormányzásán (például az áruk nemzetközi kereskedelme, a klímaváltozás). Mielőtt azonban sorra vennénk az egyes vertikális integrációhoz tartozó tipikus esetköröket, illetve problémaköröket, előbb röviden kitérünk azon vízszemléletű kormányzati koncepcióra, amely keretei között a nemzetközi szakirodalom kezelhetőnek véli az ide tartozó problémaköröket.

A nemzetközi szakirodalomban jelent meg mintegy a vízszemléletű kormányzás egy típusaként a *'határon átnyúló vízszemléletű kormányzás'* (*transboundary water governance*) koncepciója¹⁶⁰ (elsődlegesen a határral osztott felszíni és felszín alatti vízáadók vonatkozásában), amelyet az ENSZ Fenntartható Fejlesztési Céljai (is) különösen aktuálissá tesznek.¹⁶¹ A közvetlenül a vízre kidolgozott 6. SDG, illetve a nemzetközi együttműködés fontosságát megfogalmazó 16. SDG megvalósítása ugyanis nehezen elképzelhető a vízszemléletű kormányzás e dimenziója nélkül. A határon átnyúló vízszemléletű kormányzás jogi alapjai tekintetében egyébiránt tipikusan két globális jogi keretrendszer nevesítenek. Az egyik globális jogi keretrendszer a felszíni és felszín alatti vizekre egyaránt kiterjedő 1997-es ENSZ-egyezmény a nemzetközi vízfolyások nem hajózási célú használatáról (UNWC).¹⁶² A másik globális jogi keretrendszer az ENSZ Közgyűlés – az államok számára két- vagy többoldalú viszonyaikban megfontolásra ajánlott – a határon átnyúló felszín alatti vízáadókról szóló egyezmény tervezete (UNDLTA).¹⁶³ A két tipikus globális jogi keretrendszeren túl természetesen vannak más két-, illetve többoldalú nemzetközi egyezmények, amelyek fontosak a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás szempontjából, így

¹⁶⁰ Vö. HEINCZ 2017.

¹⁶¹ BOSTIC et al. 2015, 971–972.

¹⁶² ENSZ 1997. Az egyezmény kapcsán elemzi a nemzetközi folyók jogának két általános elvét (a méltányos és ésszerű részesedés és hasznosítás elvét, valamint a károkozás tilalmát): BRUHÁCS 2000. A témához kapcsolódóan lásd még KARDOS 2012.

¹⁶³ ENSZ 2009. Lásd még a 66/104., 68/118., 71/150. számú határozatokat.

például az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (UNECE) keretében megjelent megállapodások,¹⁶⁴ melyek közül az 1992-es Helsink-i Egyezmény módosításával lehetségessé vált az, hogy ahhoz a régió kivül más országok is csatlakozzanak, vagyis ezáltal ezen egyezmény maga is univerzálissá válhat.

A nemzetközi szakirodalomban került meghatározásra a '*jó határon átnyúló vízszemléletű kormányzás mátrixa*' (*Good Transboundary Water Governance Matrix*), amelynek – a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás korábban hivatkozott két tipikus globális jogi keretrendszerének előírásaiból kiindul – kritériumai két körbe sorolhatók. Az egyik a tartalmi (avagy anyagi), a másik pedig a formai (avagy eljárási) feltételek köre. Fontos megjegyezni, hogy e mátrix elsősorban az SDG-k vízjogi elemzésére született, ezért nem fed le minden e körbe vonható kritériumot; így például kimaradt a víz biztonság (*water security*) koncepciója.¹⁶⁵

A *jó határon átnyúló vízszemléletű kormányzás tartalmi feltételei* elsődlegesen a közös vízgazdálkodási együttműködést, valamint az egészséges és megújuló környezeti fenntarthatóságot támogatják. A tartalmi körhöz három feltételt sorolnak, amelyek a következők: (a) A határral osztott felszíni vízgyűjtők és felszín alatti vízadók hasznosítását igazságos és ésszerű módon kell megvalósítani (UNWC 7. cikk és UNdLTA 6. cikk). Mindez nagyban függ a konkrét körülményektől, amelyre alkalmazni kívánják, amiből kifolyólag (is) a megfelelő megoldást nehéz pontosan meghatározni. E nehézségek ellenére az *igazságos és ésszerű használat elvére*, mint a nemzetközi vízjog sarokkövére tekintenek, amely egyúttal a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás egyik előfeltétele is. (b) A második tartalmi feltétel a *jelentős sérelemkötés tilalma*, amely pedig a korlátozott területi szuverenitás elméletéből vezethető le (UNWC 5. cikk és UNdLTA 4. cikk). E követelmény a szennyezés, illetve a túlhasználat mennyiségének korlátozását célozza, különösen azon esetekben, amikor mindez hatással van az alvízi országok és polgáraik biztonságára, illetve egészségére, vagy a természeti környezetre. Ezen feltétel a nemzetközi jog alapján immáron kötelező követelménynek tekinthető. (c) Az utolsó tartalmi feltétel a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás kapcsán a vízhez kötődő ökoszisztémák védelme és megőrzése (UNWC 20. cikk és UNdLTA 10. cikk). Ezen követelmény magában foglalja az árvizekre, erózióra és betegségekre vonatkozó szabályozást, továbbá az elővigyázatosság elvének alkalmazását is.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Lásd például az *1992-es Helsink-i Egyezményt*. Magyarországon kihirdette: a 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet a *határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára* vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezmény kihirdetéséről. BOSTIC et al. 2015, 971–972.

¹⁶⁵ BOSTIC et al. 2015, 972–974.

¹⁶⁶ BOSTIC et al. 2015, 972–973.

A jó határon átnyúló vízszemléletű kormányzás formai feltételei maguknak a tartalmi elveknek a teljesülését biztosítják az átláthatóság, elszámoltathatóság és előreláthatóság érvényre juttatásával.¹⁶⁷ Az ide sorolható négy feltétel, követelmény a következő. (a) Az első formai kötelezettség az információk közlése és megosztása (UNWC 9. és 12. cikk, és UNDLTA 15. cikk). Ennek során az adott országnak minden olyan tervezett intézkedésére vonatkozó információt közölni kell a többi országgal, amely intézkedések várhatóan jelentős negatív hatással lesznek azon országok vízhasználóira. Az ilyen tájékoztatásnak egyúttal tartalmaznia kell a releváns technikai adatokat és információkat is. A közlési kötelezettségnek egyúttal része az is, hogy a közlő országnak biztosítania kell egy bizonyos válaszadási időt, amely időn belül a szomszédos országok maguk is értékelhetik az intézkedések várható hatását és közölhetik a saját megállapításait. (b) A következő feltétel a nyilvánosság részvétele, amely során egy olyan közeget kell létrehozni, amelyen keresztül az összes érintett ország vízhasználói és érdekeltjei kifejezhetik aggályaikat, amelyek ezt követően megoldhatók, illetve befoglalhatók a politikába. (c) A mátrix harmadik formai követelménye a környezeti hatásvizsgálat (UNWC 12. cikk és UNDLTA 15.2 cikk), amelynek mindenek feletti célja – a UNWC meghatározása szerint – hogy „*egy olyan alapot biztosítson, amely által egy hitelt érdemlő döntésre juthatnak egy olyan várható környezeti hatásokat magába foglaló elemzésen keresztül, amely felfedi a terv főbb kockázatait és megoldást biztosít a terv olyan módosítására, amellyel csökkenteni lehet a káros környezeti hatásokat*”. (d) Az utolsó formai feltétel a jogorvoslathoz hozzáférés követelménye, amely pedig általánosságban magában foglalja egy döntés mind közigazgatási, mind pedig bírói felülvizsgálatának rendszerét. Csak az ilyen jogorvoslati rendszerekhez történő valós hozzáférés teremtheti meg annak lehetőségét ugyanis, hogy azok, akiket jogtalanul nem tájékoztattak, illetve azok, akik számára nem biztosították a nekik járó részvétel lehetőségét a döntési folyamatban, lehetőséget kapjanak arra, hogy igazságot keressenek.¹⁶⁸

A határon átnyúló vízszemléletű kormányzás fent nevesített általános koncepcióján túl, Európára, illetve Európai Unióra koncentráltan fontosnak tartjuk szót ejteni annak Európa-specifikus koncepciójáról, amelyet az alábbiakban, mint az *európai, illetve európai uniós szintű vízszemléletű kormányzást* nevesítünk. Mint alább látható az európai szintű, illetve Európai Unió szintű vízszemléletű kormányzás között több ponton is szoros összefüggés van, emiatt tartjuk indokoltnak azok egyszerre történő tárgyalását. Meglátásunk szerint az NVS (ha nem is ekképpen nevesíti) az európai, illetve európai uniós szintű vízszemléletű kormányzás jelentőségének, illetve elemeinek teljes mértékben a tudatában van és kiemelten kezeli azt. Az NVS az

¹⁶⁷ BOSTIC et al. 2015, 972–974.

¹⁶⁸ BOSTIC et al. 2015, 974.

európai, illetve európai uniós szintű vízszemléletű kormányzásnak – magyarországi relevanciájukra tekintettel – a következő formáit emeli ki: (a) Az NVS az „európai vízügyi együttműködés alapjaként” az Európai Unió Víz Keretirányelvét nevesíti,¹⁶⁹ amely elsődlegesen az EU tagállamai között bír nagy jelentőséggel. (b) A másik európai együttműködési forma a „*Duna-védelmi Nemzetközi Egyezmény (1994, Szófia) alapján folyó összehangolt tevékenység a Duna vízgyűjtőjének országai között. Koordináló szervezete a Nemzetközi Duna Védelmi Bizottság (ICPDR). Kiemelendő, hogy a nem EU-tag országok is politikai elkötelezettséget vállaltak a Víz Keretirányelv lehetőségei szerinti, minél teljesebb körű végrehajtására*”.¹⁷⁰ Vagyis ezen együttműködési forma, habár nem az EU-ra épül, hanem attól független regionális együttműködést takar, mégis értelmezhető akképpen is, hogy az EU védelmi rendszerét bizonyos vonatkozásaiban mintegy kiterjeszti olyan európai államokra is, amelyek egyébként nem részei az EU-nak. (c) Harmadikként egy újabb európai uniós együttműködési formára utal az NVS, nevezetesen az ún. Duna Régió Stratégiára¹⁷¹ (EUDRS), amely az EU második ún. makroregionális fejlesztési koncepciója. A Duna Régió Stratégiát 2011-ben a magyar EU-elnökség idején fogadták el és fontos velejárója, hogy lehetőséget teremt „*a vízgyűjtő országainak, közös vízgazdálkodási tárgyú projektek finanszírozásához (például Dunai bordalék, JOINTISZA projektek)*”.¹⁷²

¹⁶⁹ „Az európai vízügyi együttműködés alapja az előzőekben már említett EU-VKI. Az európai uniós vízpolitikájának végrehajtása érdekében a tagországok »Közös Megvalósítási Stratégiát« dolgoztak ki, amely az irányelv egységes értelmezését és végrehajtását is segíti. Az EU Bizottság a tagállamok első vízgyűjtő-gazdálkodási tervének értékeléshez kötődően áttekintette a vízügyi szabályozást, annak végrehajtását és megalkotta az európai vízkészletek megőrzésére irányuló stratégiai elemzést (Blueprint). Az EU vízügyi politikájának közös végrehajtási stratégiájának szakmai döntéshozó szerve az ún. informális Vízigazgatói Értekezlet, melynek keretében a Víz Keretirányelv végrehajtásával kapcsolatos szakmai kérdések megtárgyalására kerül sor, ahol Magyarország is képviselteti magát.” NVS, 65.

¹⁷⁰ NVS, 65–66. A Duna-védelmi Nemzetközi Egyezmény kapcsán megjegyzendő, hogy „a mi szempontunkból elsősorban a Tisza vízgyűjtőjén, szerb és ukrán relációban jelentős”. NVS, 66.

¹⁷¹ „A 14 országot összefogó stratégia célja 11 szakterületen összehangolni a fejlesztéspolitikákat a régió összeköttetéseinek javítása, a környezetvédelem elősegítése, a jólét növelése és a régió megerősítése érdekében. Vízügyi vonatkozásban társkoordinátorai vagyunk a Duna-stratégia 4., a Vizek minőségének gondozása és megőrzése, valamint az 5., a Környezeti kockázatok kezelése prioritási területeinek. Valamennyi hazai, a KJT-ben megfogalmazott és kezelendő probléma található az EUDRS 4. és 5. prioritási területében megfogalmazott feladatokkal. Az EUDRS hangsúlyozása a KJT-ben nem öncélú, hanem gyakorlati lehetőség a végrehajtásra, mert projektfinanszírozási lehetőség is járul hozzá. Külön hozadéka az EUDRS bevonásának, hogy mélyíti a Duna-völgy országai közötti szakmai-intézményi kapcsolatokat és erősíti az al- és a felvízi országok közötti vízgazdálkodási szolidaritást.” NVS, 66.

¹⁷² NVS, 66.

Az európai szintű határon átnyúló vízszemléletű kormányzásnak egy szűkebb keretét testesíti meg az ún. *Kárpátok Keretegyezmény*¹⁷³ (hasonló rendszerben működik az Alpok Keretegyezmény is). A Kárpátok Keretegyezménynek hét, a Kárpátok térségéhez tartozó ország a részese (köztük Magyarország). Érdekesképpén jegyezzük meg azt, hogy a szervezet titkársága ugyanakkor – a Kárpátok Keretegyezményben nem részes – Ausztriában van (konkrétan az ENSZ bécsi irodájában). Magának a Kárpátok Keretegyezménynek is van közvetlenül az integrált, határon átnyúló vízgazdálkodásra vonatkozó rendelkezése,¹⁷⁴ mindazonáltal konkrétabb kötelezettséget a Kárpátok Keretegyezmény részes feleinek konferenciáján¹⁷⁵ elfogadott jegyzőkönyvek¹⁷⁶ jelentenek, azonban ilyen az integratív vízgazdálkodás tárgyában ezidáig¹⁷⁷ még nem született. Az elkövetkezőkben mindezen intézményekre, mint a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás „Kárpátok szintjére és dimenzióira” hivatkozunk.

A határon átnyúló vízszemléletű kormányzásnak van mindazonáltal egy további magyarországi dimenziója is, amelynek jogi kereteit pedig azon kétoldalú vízgazdálkodási egyezmények képezik, amelyet Magyarország kötött a szomszédos országokkal. Ezen egyezményeknek, amelyeket szokás határvízi egyezményeknek¹⁷⁸ is nevezni, óriási a jelentősége, hiszen a konkrét határvízi konfliktusok kezelésének Magyarország és a szomszédos országok között e határvízi egyezmények és az általuk kialakított intézmények képezik az elsődleges kereteit. Az elkövetkezőkben mindezen intézményekre, mint a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás magyar határvízi szintjére és dimenzióira hivatkozunk.

Végezetül fontosnak tartjuk kiemelni a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás kapcsán *Baranyai Gábor* tartalmi javaslatait, aki mint a bős–nagygyarosi vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos nemzetközi jogvita rendezéséért is felelős miniszteri biztos nagy rálátással bír minderre. Szerinte *„lehetséges olyan határon átnyúló vízügyi irányítási (governance) rendszert kialakítani, amely jelentős hidrológiai szélsőségek mellett is biztosítja az érintett államok együttműködését. Ennek „mindössze” két feltétele van. Egyrészről: a governance keret adekvát módon illeszkedik a határvízi problémák természetéhez (azaz, ha akut vízmosztási probléma van, akkor nem elég a vízminőségről rendelkezni). Másrészről: ez a keret legyen kellően rugalmas a várható és nem várt*

¹⁷³ Lásd a Kárpátok védelméről és fenntartható fejlesztéséről szóló Keretegyezmény jóváhagyásáról szóló 2118/2004. (V. 21.) Korm. határozatot, valamint a Kárpátok védelméről és fenntartható fejlesztéséről szóló Keretegyezmény kihirdetéséről szóló 306/2005. (XII. 25.) Korm. rendeletet.

¹⁷⁴ Lásd a Kárpátok Keretegyezmény 2. és 6. cikkeit.

¹⁷⁵ Kárpátok Keretegyezmény 14. cikk.

¹⁷⁶ Kárpátok Keretegyezmény 18. cikk.

¹⁷⁷ Forrás (2017. 06. 23.): www.carpathianconvention.org/protocols-to-the-convention.html

¹⁷⁸ NVS, 67.

*problémák intézményes megoldásához (így például tartalmi és eljárási szempontból is rendelkezések a szélsőségek kezeléséről). Ha ez sikeres, akkor a víz valóban összeköti és nem szétválasztja a nemzeteket!*¹⁷⁹ Baranyai Gábor észrevételeit fontosnak látjuk, és azokkal messzemenően azonosulni tudunk.

A határon átnyúló vízszemléletű kormányzás koncepciójának rövid ismertetését követően az alábbiakban folytatjuk a 2012-es WWDR bemutatását, nevezetesen a vízszemléletű kormányzás vertikális integrációs megközelítése szempontjából különösen releváns esetköreinek kiemelésével.

I. Klímaváltozás.¹⁸⁰ „[A] klímaváltozás csupán kísérőjelensége annak az alapvető okozati összefüggérendszernek, amely a természeti folyamatokba való emberi beavatkozás intenzitása és annak következményei között fennáll. A... következmény pedig a teljes tönkretétel felé vezető globális környezetváltozás (Global Environmental Change, GEC). Az éghajlatváltozás a GEC része, az ún. globális felmelegedés pedig a rákibontó leletszerű tünet. Nem egyetlen tünetre, hanem a kiváltó okra kellene koncentrálni!”¹⁸¹

A klímaváltozás és víz különleges kapcsolatára már a 2009-es WWDR is felhívta a figyelmet,¹⁸² nevezetesen arra, hogy a klímaváltozás fő hatásait az emberre és a környezetre leginkább a *vizeken és vízkörforgáson keresztül fejt ki*. Ráadásul – teszi hozzá a 2009-es Víz Világjelentés – másik oldalról szemlélve a klímaváltozás és a víz különleges viszonyát, a klímaváltozás nagyban *különböztet a vizek állapotát befolyásoló más tényezőktől*.¹⁸³ Ugyanis a Víz Világjelentés a klímaváltozást tekinti az egyetlen vízkínálatot is befolyásoló tényezőként, amely végső soron arra is hatással van, hogy adott helyen és időben mennyi vízzel rendelkezünk. A többi tényező ugyanis leginkább a víz keresleti oldalára hatnak, vagyis arra, hogy mennyi vízre lesz szüksége az emberiségnek. További sajátossága a klímaváltozásnak, hogy *közvetlenül* fejt ki hatását a vízkörforgásra (vagyis, hogy feltételezhetően [!] felgyorsítja a hidrológiai ciklust¹⁸⁴), és azon keresztül a vízkészletek minőségére és mennyiségére. Az ember okozta klímaváltozás egyébiránt a vizek keresleti oldalára is közvetlen hatást gyakorol (például amikor az egyes évszakokban megnövekszik a vízigény a gabonák számára). A többi vizeket befolyásoló tényező ezzel szemben leginkább közvetetten hat a vizekre azáltal, hogy a legkülönbözőbb vízhasználati szektorokra hatnak és az ezekben

¹⁷⁹ BARANYAI 2017.

¹⁸⁰ WWAP 2012, 29–31.

¹⁸¹ SZARKA 2017, 680–685.

¹⁸² WWAP 2009, 68.

¹⁸³ A – WWDR szóhasználatával – víz-vezérlők (*water drivers*) még a demográfiai vezérlők (népességnövekedés), gazdasági vezérlők (világgazdaság, illetve világereszkedelem növekedése), szociális vezérlők (például életstílus és fogyasztási jellemzők), technológiai vezérlők stb.; WWAP 2009, 3–6., 25–76.

¹⁸⁴ WWAP 2009, 200–201.

növekvő vízigény befolyásolja majd csak a vízkészleteket.¹⁸⁵ A 2012-es Víz Világlejentes hasonlóképpen fontosnak tekinti a klímaváltozás és a víz kérdését (ahogy a szénkörforgás és a vízkörforgás összekapcsolódását is; így például az ökoszisztémának ahhoz, hogy tárolni tudja a szenet, vízre van szüksége). Egyúttal felhívja a figyelmet arra, hogy a klímaváltozás önmagában is számos bizonytalanságot rejt magában a vízgazdálkodás szempontjából.¹⁸⁶ A számos bizonytalanság mellett az egyetlen bizonyosság, hogy a klímaváltozás miatt felerősödnek a vízgazdálkodás nemzetközi dimenziói.

Röviden kitérve magára a klímaváltozásra, a klímaváltozás és globális felmelegedés¹⁸⁷ vonatkozásában jelen munka is azon tudományos tényekből indul ki, mint amelyeket például az ENSZ égisze alatt létrehozott Éghajlat-változási Kormányközi Testület (IPCC) is képvisel, és amelynek lényege, hogy jelenleg egy olyan klímaváltozásnak és hozzá kapcsolódó globális felmelegedésnek vagyunk részesei, amelyek jelentős részben emberi tevékenységnek tudhatók be. *Zlinszky János* a klímaváltozásban elsődleges problémát jelentő üvegházhatású gázok (ÜHG-k) kapcsán *négy tényezőt* emelt ki, mint amelyek *döntően befolyásolják az ÜHG-k mennyiségét*: (a) a népesség száma, (b) az egy főre eső fogyasztás, (c) egy főre eső energiaigény, továbbá, hogy (d) az energiaigény kielégítése mennyiben történik fosszilis energiából. Meglátása szerint e tényezők figyelembevételével a klímaváltozás így alapvetően három típusú kérdést vet fel. Egyrészt demográfiai (a), másrészt kulturális (b), harmadrészt pedig technológia kérdést (c–d).¹⁸⁸ A jelenlegi helyzetet és várható hatásokat némileg konkretizálva az IPPC legfrissebb, 5. *Helyzetértékelő Jelentését* képező dokumentumok a klímaváltozás 2100-ig várható hatásainak elemzésére a korábbi IPPC helyzetértékelő jelentéseitől eltérő tudományos alapokon kialakított szcenáriókkal (ún. RCP-kkel) számolnak. A szcenáriók az alapján különböznek, hogy a XXI. század végére az ÜHG-k hatására mekkora sugárzási energia marad vissza a Földön Watt/négyzetméterben számolva (vagyis: a sugárzás erőssége 2,6 Wm⁻², 4,5 Wm⁻², 6,0 Wm⁻² vagy 8,5 Wm⁻²). A négyféle szcenárió közül az egyik végletet, az ún. RCP2.6 a másikat pedig a RCP8.5 szcenárió képviseli. Az RCP2.6 azt az esetkört jeleníti meg, ha csak kis mértékben növekszik az ÜHG-k kibocsátása,

¹⁸⁵ WWAP 2009, 68.

¹⁸⁶ A klímaváltozással kapcsolatos különböző előrejelzések szerint egyes régiók szárazabbakká, illetve nedvesebbé válhatnak. Amennyiben 2 °C átlagos hőmérséklet növekedéssel számolunk, akkor a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás éves költségei 2020 és 2050 között 70 és 100 milliárd \$ között alakulhatnak. Ezen költségek közül 13,7 (szárazabb szcenárió), illetve 19,2 (nedvesebb szcenárió) milliárd \$ kapcsolódik majd a vízszektorhoz, főleg a vízszolgáltatáshoz és az árvízi védekezéshez. WWAP 2012, 30.

¹⁸⁷ Ezen kifejezések kritikai elemzése kapcsán lásd MCCAFFREY 2015, xiii.

¹⁸⁸ ZLINSZKY 2016.

a másik véglet pedig az RCP8.5, amely pedig egy magas ÜHG-kibocsátással számol.¹⁸⁹ Leegyszerűsítve a RCP2.6 képviseli a 2015-ben elfogadott ún. Párizsi Megállapodás¹⁹⁰ célkitűzéséhez tartozó scenáriót (a „*tervet*”), a RCP8.5 pedig a jelenlegi tendenciák végeredményét (a „*jelenlegi helyzetet*”).¹⁹¹ Az RCP2.6 scenárió elérése érdekében az ÜHG-k kibocsátását a 2010 és 2100 közötti időszakban 70%-kal kellene csökkenteni, amely az energiaszektor nagyfokú dekarbonizációját követelné meg. Ez az arányú csökkentés a jelenlegi társadalmunk, illetve gazdaságunk olyan fokú és gyorsaságú megváltoztatását követeli meg, ami sokak szerint „*lehetetlen*”; ezzel szemben sok tudós azt veti fel, hogy a RCP8.5 scenárió hatásai viszont „*elképzelhetetlenek*”, és egyesek szerint a Föld történetének hatodik tömeges fajkihalását hozhatják magukkal.¹⁹² Egyébiránt megjegyezzük, hogy az IPCC 5. helyzetértékelése (is) jelentős mértékben kitér a *klímaváltozás és a vizek kapcsolatára*,¹⁹³ ezen belül is a klímaváltozás és édesvíz összefüggéseire.¹⁹⁴ Összességében a következők állapíthatók meg (az egyes állítások végén zárójelben jelölve azok bizonyítottságát, illetve tudományon belüli elfogadottságát). (a) Az ÜHG-koncentráció növekedésével jelentősen növekszik a klímaváltozás édesvízhez kapcsolódó kockázatainak (például árvíz) mértéke (erre erős bizonyítékok vannak, és magas szintű elfogadottság). (b) A klímaváltozás a legtöbb száraz szubtrópusi régióban jelentősen csökkenti a megújuló felszíni és felszín alatti vízkészleteket, mindez pedig fokozza a versenyt a különböző vízhasználatok (mezőgazdaság, ökoszisztéma, települések, ipar és energia) között, amellyel pedig hatással lesz a regionális víz-, energia- és élelmiszerbiztonságra. Ezzel szemben arra számítanak, hogy a vízkészletek nőnek a magas földrajzi szélességi fokok környékén (erős bizonyítékok, magas elfogadottság). (c) Ezidáig nincsenek széles körű megfigyelések arra nézve, hogy az emberi tevékenységhez köthető klímaváltozás milyen változásokkal járt az árvizek nagyságára, illetve gyakoriságára, de a számítások változásokra utalnak az árvizek gyakoriságának vonatkozásában. Vagyis világszinten növekszik az árvizek kockázata (korlátozott bizonyítékok, közepes elfogadottság). (d) Az RCP8.5 scenárió alapján valószínűleg növekszik majd a gyakorisága a meteorológiai aszálynak (kevesebb csapadék) és a mezőgazdasági aszálynak

¹⁸⁹ IPCC 2014, 169–194., lásd különösen 178.

¹⁹⁰ Magyarországi kihirdetéséről lásd: az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleinek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás kihirdetéséről szóló 2016. évi L. törvényt.

¹⁹¹ McCAFFREY 2016.

¹⁹² McCAFFREY 2015, 9.

¹⁹³ Így: (3. fejezet) édesvízkészletek, (4. fejezet) szárazföldi vizek, (5. fejezet) parti vizek, (6. fejezet) óceánok; IPCC 2014, 229–484.

¹⁹⁴ Lásd a 3. fejezetet; IPCC 2014, 229–269.

(kisebb talajnedvesség) a jelenleg is száraz régiókban a XXI. század végére. Mindez valószínűleg növeli a gyakoriságát a rövid hidrológiai aszálynak (kevesebb felszíni és felszín alatti víz) ezen régiókban (közepes bizonyítottság és elfogadottság). (e) A folyók vízhozamának és minőségének megváltoztatásával a klímaváltozás kedvezőtlen hatással van a vizek ökoszisztémájára (közepes bizonyítottság, magas elfogadottság). (f) A klímaváltozás-számítások szerint csökkenti a nyers víz minőségét, ezáltal veszélyt jelent az ivóvíz minőségére még a hagyományos kezelés mellett is (közepes bizonyítottság, magas elfogadottság). (g) A havas régiókban a klímaváltozás megváltoztatta a vizsgált vízhozamok szezonálisát, miközben növekvő átalakulással számolhatunk a klímaváltozásnak köszönhetően (erős bizonyítékok, magas elfogadottság). (h) Mivel a jelenlegi éghajlathoz viszonyítottan közel az összes gleccser túl nagyra tekinthető, ezért a XXI. század folyamán egy jelentős vízkészletváltozás állhat be; a gleccserek táplálta folyók esetében az eddig gleccserekben tárolódott olvadt vizek hozama meg fog növekedni több régióban is az elkövetkező évtizedekben, majd azt követően csökkenni fog (erős bizonyítékok, magas elfogadottság). (i) Még kevés megfigyelésen alapuló bizonyíték áll rendelkezésre azzal kapcsolatban, hogy jelentősen változik-e a talajerózió és az üledékterhelés a klímaváltozásnak köszönhetően (korlátozott bizonyítékok, közepes elfogadottság).¹⁹⁵ Ezt követően az IPCC anyaga kiter a klímaváltozás okozta új helyzethez való *alkalmazkodás kérdéskörére* is, és a következőket rögzíti. (a) A vízszektor alkalmazkodásának globális költségeinek legnagyobb része a fejlődő országokban válik szükségessé (közepes bizonyítottság, magas elfogadottság). (b) A klímaváltozásnak köszönhetően egy adaptív megközelítésű vízgazdálkodásnak bizonytalanságokkal kell megküzdenie (korlátozott bizonyítékok, magas elfogadottság). (c) A jövőben a vízellátás megbízhatósága a felszín alatti vizekből történő kitermelés megnövelésével fokozható (korlátozott bizonyítékok, magas elfogadottság). (d) Néhány ÜHG kibocsátás-csökkentést célzó intézkedés kockázatot jelenthet az édesvízrendszerekre: például az energianövények által gerjesztett nagyobb vízfogyasztás, a vízenergia veszélyei az édesvízi ökoszisztémákra, széndioxid-tárolás csökkentheti a felszín alatti vizek minőségét. Az újraerdősítés – mindemellett, hogy csökkenti a talajeróziót és az árvizek kockázatát – néhány régióban csökkentheti a megújuló vízkészleteket.¹⁹⁶

A nagymértékben emberiséghez köthető jelenlegi klímaváltozás aktuális ügyei közül a Párizsi Megállapodás kapcsán ugyanakkor számos elégtelenség

¹⁹⁵ Lásd a 3. fejezetet; IPCC 2014, 232–233.

¹⁹⁶ Lásd a 3. fejezetet; IPCC 2014, 233. A problémamátrix összefoglalásához lásd WWAP 2009, 69. (5.1 ábra).

adhat okot aggodalomra a globális kormányzás kapcsán, amely pedig a vízszemléletű kormányzásra is komoly hatással lehet.¹⁹⁷

Hasonló következtetésekre juthatunk a klímaváltozás és a víz magyar vonatkozásainak vizsgálata kapcsán is: „Az európai és hazai modellkutatások azt valószínűsítik, hogy Magyarországon az éghajlatváltozás hatására módosulhat az országban rendelkezésre álló vizek mennyisége és minősége is. A legfrissebb vizsgálatok szerint Magyarország klímája valószínűleg mediterrán irányba fog eltolódni, magasabb átlaghőmérséklettel, kevesebb nyári csapadékkal, nagyobb potenciális párolgással, ennek nyomán kisebb átlagos felszíni lefolyással és felszín alatti vizeket tápláló beszivárgással. Emellett várható a szélsőséges időjárási események gyakoriságának és intenzitásának növekedése is, aminek következményeként időszakosan rendkívül nagy felszíni lefolyással (árvízzel es behívással) kell számolni, ugyanakkor az aszály kockázata is növekszik.”¹⁹⁸ Jelen munka írása idején, 2017. május 23. napján nyújtotta be a kormány az Országgyűlésnek a második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia tervezetét (NÉS2),¹⁹⁹ hogy az országgyűlési

¹⁹⁷ Ezen aggodalmakat jól összegzi: „A Párizsi Megállapodással a nemzetközi diplomácia kimozdult egy évtizedes holtpontról és olyan hibrid, azaz kötelező és alulról építkező, önként vállalt elemekből álló nemzetközi dokumentumot hozott létre, amelyben benne van a továbbfejlődés lehetősége egy hatékony globális klímavédelmi rezsim irányába. A Párizsi Megállapodás ugyanakkor a klímaváltozással kapcsolatos egyes kiemelkedően fontos tényezőket egyáltalán nem, vagy csak nem kielégítő mértékben vette figyelembe. Láthattuk, hogy semmi alapunk nincs arra, hogy a klímaváltozás folyamatát lineárisnak képzeljük el, ellenkezőleg, számolni kell azzal, hogy rövid időn belül önmagukat erősítő, ugrásszerű folyamatok indulhatnak be, elsősorban az Északi-sark jégtakarójának teljes (nyári) eltűnése, illetőleg a Föld különböző rendszereiben felhalmozott, és jelenleg még fogva tartott metángáz felszabadulása kapcsán. A Párizsi Megállapodás egyelőre nem vesz tudomást erről a tényezőről, amely emiatt váratlanul érheti a nemzetközi közösséget és felkészületlenül az intézményrendszert. A másik tényező, amely ugyan megjelenik a megállapodásban, de nem megfelelő súllyal, az az alkalmazkodás kérdése, azaz annak elismerése, hogy a klímaváltozás túljutott már azon a szinten, ahol az emberiség még teljes mértékben kontrollálni tudja, még abban az esetben is, ha holnaptól teljesen leállna minden üvegházhatású gáz kibocsátásával, a klímaváltozás folyamatai még sokáig haladnának maguktól is. Az alkalmazkodás terén elsősorban az államok nemzetközi közösségének globális szintű cselekvését, annak kereteit hiányoljuk. A klímaváltozás globális hatásainak csak egy részét lehet nemzeti, helyi szinten megfelelően kezelni, igazán hatékony megoldások csak az államok regionális vagy még inkább globális összefogásától várhatók. Ezen a ponton a klímaváltozás mérséklésének és az ahhoz való sikeres alkalmazkodásnak a kérdései társadalmi, politikai kérdésekké torkollnak. Nevezetesen egyfelől abba a ténybe, hogy míg a gazdaság mára teljesen globálissá vált, annak minden áldásával és átkával, addig a globális szintű kormányzás gyermekcipőben jár.”

BESZENYEI-FÜLÖP–HETESI 2016, 71–72.

¹⁹⁸ VGT2, 1349.

¹⁹⁹ A 2017–2030 közötti időszakra vonatkozó, 2050-ig tartó időszakra kitekintést nyújtó második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról szóló H/15783. számú iromány (továbbiakban: NÉS2).

határozat formájában elfogadásra kerüljön, és hogy az, a már több szempontból is elavultnak számító NÉS²⁰⁰ helyébe lépjen. A NÉS2, megfelelően az általános tendenciáknak, önmagát – az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye (UNFCCC), az 1997. évi Kiotói Jegyzőkönyv, a Kiotói Jegyzőkönyv 2012. évi Dohai Módosítása és a 2015. évi Párizsi Megállapodás által meghatározott – nemzetközi klímapolitikai viszonyrendszerben helyezi el. A NÉS2, és különösen a NÉS2 részét képező Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia foglalkozik kiemelten a vizekkel. A NÉS2 tervezete – egyébiránt visszautalva az NVS-re – arra a megállapításra jut, amit már a 2012-es WWDR is megfogalmazott: „[a]z éghajlatváltozást kiemelt veszélyforrásként kezeli, mert a környezeti változás negatív hatásainak nagy része a vízhez, és annak légkörben történő körforgásához köthető. A jövőbeli időjárási szélsőségek az elérhető víz mennyiségének csökkenését eredményezhetik”.²⁰¹ A NÉS2 ezt követően részleteiben végigelemzi a klímaváltozás várható (kedvezőtlen) hatásait a vizeinkre és azon keresztül ökoszisztémákra és társadalmi-gazdasági rendszereinkre,²⁰² majd pedig megállapítja, hogy a kialakuló sérülékenység alkalmazkodással csökkenthető, amely „alkalmazkodás feladatai megoszlanak [a] a vízgazdálkodás és [b] társadalmi-gazdasági vízzel érintett szakterületei között”.²⁰³ A vízgazdálkodás vonatkozásában pedig ezt követően megfogalmazza mind az „adaptív”, mind pedig az „integrált” vízgazdálkodás szükségességét, amely esetén pedig – az NVS végrehajtási keretrendszerén alapuló – rövid-, közép- és hosszú távú cselekvési irányokat határoz meg.²⁰⁴

Mindezekre tekintettel kifejezetten érdekesnek tűnik, hogy az NVS egyrészt klímaváltozási, másrészt pedig a társadalmi-gazdasági fejlődési scenáriókra tekintettel milyen vízgazdálkodási scenárió megvalósulását valószínűsíti Magyarországon azon vonatkozásban, hogy abban a centralizáltság (központosítás), s így a hangsúlyosabb állami szerepvállalás, vagy pedig a decentralizáltság iránya lesz meghatározóbb. Mindezek alapján az NVS-ben háromfajta vízgazdálkodási scenárió lehetőségével számolnak, amely scenáriók pedig jelentős mértékben befolyásoltak a másik két scenárió típustól. A vízgazdálkodási scenáriók: a *C.1-szenárió*, amely egy központosított, inkább a gazdasági növekedés érdekeinek alávetett rendszert jelent, a *C.2-szenárió*, amely központosított, inkább a fenntarthatóság igényeinek alávetett rendszert takar, illetve a *C.3-szenárió*, amely pedig egy decentralizált, elsősorban a piaci mechanizmusokra építő rendszert testesít meg. A társadalmi gazdasági fejlődési scenáriók esetében

²⁰⁰ Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról (NÉS) szóló 29/2008. (III. 20.) OGY határozat.

²⁰¹ NÉS2, 127.

²⁰² NÉS2, 134–138.

²⁰³ NÉS2, 136.

²⁰⁴ NÉS2. 179–182. Lásd továbbá NVS, 61–62.

beszélhetünk egyrészt az ún. *A.1-szcenárióról*, amely lényege, hogy a jelenlegi, harminc éve tartó trend fennmarad, vagyis a gazdaság lényegében stagnál, az átlagos GDP-növekedés pedig 1% körül várható. Ezzel szemben az ún. *A.2-szcenárió* a jelenlegi magyar kormány terveiben szereplő dinamikus gazdasági fejlődéssel, és ennek megfelelő GDP-növekedéssel kalkulál. A két társadalmi-gazdasági scenárió közötti lényegi különbséget a magas államadóság gazdasági-társadalmi hatásainak lehetséges megítélése jelenti, vagyis, hogy vajon sikerül-e a magas államadóság ellenére dinamikusabb növekedést elérni a magyar gazdaságban. A dinamikusabb gazdasági növekedés az NVS készítőinek megítélése alapján mintegy szorosan összefügg a központosítás irányába ható C.1, illetve C.2 scenáriókkal. Az NVS a nemzetközi szinten ismert klímaváltozási scenáriókat két egyszerű scenárióra egyszerűsíti. Az ún. *B.1-szcenárió* a globális felmelegedés folytatódásával, a szélsőségeség fokozódásával számol, továbbá, hogy mindezek alapján változik a klíma, és erősödnek annak vízgazdálkodásra gyakorolt hatásai. A *B.2-szcenárió* alapján ezzel szemben, az éghajlati jellemzők nagyjából változatlanok maradnak. Az NVS készítői szerint a klímaváltozás hatásainak fokozódásával a vízgazdálkodás egyre inkább arra kényszerül, hogy a fenntarthatósági szempontok előtérbe kerüljenek.²⁰⁵ Az NVS legvalószínűbbnek az A.1–B.1–C.2, illetve az A.2–B.1–C.1 kombinációkat tartja. Vagyis ezen kalkuláció szerint a klímaváltozás kapcsán komoly változásokkal, és mindenképpen egy erős vízgazdálkodási centralizáltsággal számolnak. A fenntarthatósági szempontok érvényre juttatása pedig részben annak függvénye, hogy az ország gazdaságát mennyiben kívánjuk dinamikusan növelni. A C.3-as vízgazdálkodási scenáriót az NVS kevésbé tartja valószínűnek, egyúttal a következőket jegyzi meg ennek kapcsán: „*A C.3 vízgazdálkodási változat végeredményben a rendszerváltás utáni időszak decentralizáló, piacosító, bizonyos tevékenységeket részben privatizáló körülményei között már megvalósult. Jelenleg ezzel ellentétes folyamatok a jellemzőek az ágazatra, részben azért, mert a változat előnyei késebbnek bizonyultak a hátrányaival, és azért, mert víz olyan súlyú nemzeti kincs, hogy a vele való gazdálkodást nem lehet a piaci mechanizmusoknak alávetni.*”²⁰⁶ Megjegyezzük, hogy korábbi, 2012-es lezárású monográfiánkban – állam- és jogtudományi relevanciájú szempontokat is alapul véve – szintén egy aktívabb állami szerepvállalás mellett érveltünk.²⁰⁷

II. Határon átnyúló vízgyűjtők.²⁰⁸ 2008-ban 148 ország területén volt nemzetközi vízgyűjtő terület. 21 ország területe pedig kizárólag ilyen vízgyűjtőkhöz tartozik. Továbbá megközelítőleg 2 milliárd ember függ a felszín alatti vizektől,

²⁰⁵ NVS, 75–76.

²⁰⁶ NVS, 77.

²⁰⁷ SZILÁGYI 2013c, 230–231.

²⁰⁸ WWAP 2012, 31–33.

amelyek között 273 határon átnyúló vízadó is található. Egy 1984-es adat szerint több mint 3600 szerződés kapcsolódik valamilyen módon a nemzetközi vízadókhöz. Mindazonáltal a fokozódó vízigény – és ahogy ennek okán az egyes államok egyre több folyóelvezetést, illetve víztárolást eszközölnek, valamint egyre inkább kiaknázzák a felszín alatti vízadókat – további növekvő nyomás alá helyezi a határon átnyúló kapcsolatokat, és a változások egyre sürgetőbbé teszik a létező nemzetközi egyezmények újratárgyalását, és új szerződések megkötését. A számos, már létező nemzetközi megállapodás ellenére ugyanis sok olyan nemzetközi vízadó maradt, amelyek esetében az együttműködésnek nincsenek meg a jogi keretei. Egy 2010-es tanulmány szerint a világ 276 nemzetközi folyóvízgyűjtő területének 60%-ára nem létezik semmiféle vízgazdálkodási keret-együttműködés.

Magyarország esetében a 2012-es WWDR ezen problémaköre elsődleges fontossággal bír: *„hiszen vízfolyásaink több mint 90%-a a határon túlról érkezik, és felszín alatti vízkészletünk jó része is onnan származik. Az ország medence jellegét jól mutatja, hogy 24 folyón érkezik víz hazánkba, és 3 folyón keresztül távozik. A felszín alatti vizek esetében a beszivárgási területek nagy része határon kívül esik, az országba való be- és kiáramlás hasonló arányú, mint a felszíni vizek esetében.”*²⁰⁹ Magyarország 185 felszín alatti víztestéből *„95 felszín alatti víztest határos valamely szomszédos országgal, ezek közül 40 víztestet tekintenek határral osztott víztestnek a Határvízi Bizottságok megállapodásai szerint. Mérvadó szakértői vélemény alapján további felszín alatti víztesteket kéne kijelölni határral osztott víztestként. A Duna Bizottság 7 víztestcsoporttal (Duna szinten jelentős, vagy 4000 km²-nel nagyobb) foglalkozik, amely 28 felszín alatti víztestet tartalmaz”*.²¹⁰

III. Nemzetközi kereskedelem.²¹¹ A víz kereskedelem, mint ún. „virtuális víz” vagy „beágyazott víz” kereskedelme globális ügy. A virtuális, illetve beágyazott víz kifejezés azon víz mennyiségére utal, amelyet egy adott áru vagy szolgáltatás előállítására felhasználtak (hasnolóképpen, mint a *vízlábnym*²¹²). Ezen eljárás alapján az egyes államok a víz kereskedelmében termékeken keresztül vesznek részt, és nem a víznek magának a fizikai szállításán keresztül, amely egyébiránt

²⁰⁹ VGT2, 1349.

²¹⁰ VGT2, 1356.

²¹¹ WWAP 2012, 33–34.

²¹² *„A vízlábnym azt az ivóvízmennyiséget jelenti, amelyet az egyének vagy közösségek által elfogyasztott áruk és szolgáltatások előállításához használunk, vagy amelyet valamely vállalkozás előállít. A vízlábnym három elemből áll. A kék vízlábnym az áruk és szolgáltatások előállításához felhasznált felszíni és felszín alatti vizek mennyiségét jelenti. A zöld vízlábnym a termelés során felhasznált csapadékvizet jelenti. A szürke vízlábnym pedig a termelés során keletkező szennyvizet jelenti.”* EURÓPAI KÖRNYEZETVÉDELMI ÜGYNÖKSÉG 2012, 49.

egy bonyolult és költséges gyakorlat lenne. E transzformációs eljárás eredményeként több milliárd tonna élelmiszerrel és egyéb termékkel kereskednek világszerte, és elmondható, hogy számos vízben szegény ország (például a Közel-Keleten) a *virtuális víz nettó importőrévé* vált. Ahogy a népesség növekedésével párhuzamosan növekszik az egy főre jutó vízhiány, egyre több ország válik képtelenné élelmiszerrel ellátni saját lakosságát pusztán a területén található vízadók felhasználásával. A virtuális vízkereskedelem kapcsán a következő körülményekre hívja fel a figyelmet a 2012-es WWDR.²¹³ (a) Bár a jelenség kapcsán felmérések bizonyítják, hogy sok esetben állapítható meg vízmegtakarítás, ugyanakkor az hangsúlyozandó, hogy a virtuális víz kereskedelmével, tehát *pusztán kereskedelmi kérdésként nem garantálható a fenntartható vízgazdálkodás*. Mivel a virtuális víz kereskedelme számos más vízzel kapcsolatos kérdéskört érint, ezért szükséges ezen ügykör bevonása is egy komplex nemzetközi vízügyi viszonyrendszerbe. Jelenleg azonban a kérdéskör még, mint kereskedelmi ügy tételezett, amely ügyben – jelleghénél fogva – nem a vízgazdálkodási kérdések dominálnak. Egyszerű lenne a dolog (a nagy vízigényű termékek kereskedelme), ha mindez csak egy nemzetállam keretei között történe. Ekkor például egy plusz járulék bevezetésével, s így a vízigényes áru előállításának ökoszisztémára gyakorolt negatív hatásainak a termék árába való beépítésével arra lehetne ösztönözni a termelőket, előállítókat, hogy csökkentsék vagy szüntessék meg az áru ökoszisztémára gyakorolt kedvezőtlen hatásait. Ám a globalizált gazdaságban egy ilyen intézkedés versenyképtelenné (azaz nehezen eladhatóvá) tehet egy árut. (b) A virtuális vízkereskedelem első ránézésre jó lehetőséget kínálhat bőséges vízkészlettel rendelkező *fejlődő országoknak*, hogy növeljék gazdaságukat a vízigényes termékek exportjával. Sajnálatos módon azonban az ehhez szükséges versenyképes infrastruktúra kifejlesztése már eleve befektetéseket igényel, és számos fejlődő ország esetén inkább vízhiány van (mintsem bőség), amihez kapcsolódóan ezen országok lakossága inkább behozatalra szorul az élelmiszerből (amit pedig nem, vagy csak nehezen engedhet meg magának). (c) A globálisan tapasztalható *termőföldszerzés, -felvásárlás növekedése* szintén számos aggodalomra adhat okot; vagyis hogy bizonyos esetekben a földjeikben érintett országok és azok lakossága számára ez a folyamat aránytalan hátrányokkal járhat. Bár az kétségtelen, hogy számos befektető számára a vízigényének kielégítése az egyik fontos oka a nagymértékű földszerzésnek, a vizet tipikusan nem szokták explicit módon megemlíteni a nyilvánosságra került földügyletekben. Azon néhány esetben is, amikor félreérthetetlenül utalnak vízre, nem határozzák meg az engedélyezett vízkivétel mennyiségét. Mindez pedig érdekütközéshez vezethet, amely összeütközés feloldásában nem egyenlő eséllyel vesznek részt a

²¹³ WWAP 2012, 33–34.

vidéki szegények és a hatalommal, illetve a vízkivételhez jobb technikai eszközökkel rendelkező befektetők. Mindehhez államközi konfliktusok is párosulhatnak, különösen a nemzetközi vízgyűjtő területek esetén. Kapcsolódva a 2012-es WWDR ezen felvetéséhez magunk részéről a föld illetve a víz összefonódása viszonylatában azt is különösen érdekesnek tartjuk, hogy amíg a természetes állapotában megtalálható víz vonatkozásában megfigyelhető annak nemzetközi kereskedelmi megállapodásokban (lásd például a Kanada és EU között 2016-ban aláírt CETA megállapodást) egyfajta privilegizált elismerése – vagyis olyan kategóriaként történő elismerése, amely a kereskedelmi áruhoz képest mást, többet jelent –, addig a föld esetében továbbra is az figyelhető meg, hogy azt igyekeznek a kereskedelmi ügyletek tipikus tárgyaként nevesíteni. A CETA esetében például (de ez a helyzet egyébiránt az EU-ra is vonatkozik) a földet a beruházások tárgyaként tartják nyilván.²¹⁴ Fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet továbbá arra is, hogy a határon átnyúló földszerezések szélsőséges típusaként nyilvántartott módjának, az ún. földfosztásnak (*land grabbing*) lehetőségét Közép-Kelet Európa országai kapcsán már az ENSZ egy 2009-es jelentése,²¹⁵ Magyarország kapcsán pedig az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság egy 2015-ös jelentése²¹⁶ is felveti. (d) A 2012-es WWDR végezetül felhívja a figyelmet a *nemzetközi befektetési szerződések* esetleges olyan hatásaira, amelyek érinthetik az adott nemzet vízgazdálkodását és közmű-szabályozását. A globalizáció következményeként ugyanis gazdasági társaságok biztosítanak számos víziközmű-szolgáltatást, illetve ők rendelkeznek vízhasználati jogokkal. Az ő jogosítványaikat pedig olyan befektetővédelmi rendszerek (illetve konfliktuskezelési mechanizmusok) biztosítják, amelyek lehetőséget adnak arra, hogy külső joghatóságok avatkozzanak be a helyi ügyekbe. Ezen túl a nemzetközi befektetési szerződések korlátozhatják a kormányok cselekvési lehetőségeit a közérdek érvényesítése terén is. Emiatt sok országnak elemeznie kellene ezen nemzetközi szerződések hatásait a fenntarthatóság, a hatékony vízgazdálkodás és víziközmű-szolgáltatások szabályozása terén is.²¹⁷

A virtuális víz koncepciója olyan jelentőségű, hogy megítélésünk szerint ez még nyilvánvalóbbá teszi azt, hogy a Föld minden országa egy határokkal szabdalta, mégis, valójában egységes és közös virtuális vízgyűjtőhöz tartozik, ami pedig nem más, mint a hidrológiai ciklus.

²¹⁴ Erről részleteiben lásd SZILÁGYI 2017a, 121–124.

²¹⁵ ENSZ KÜLÖNLEGES BIZTOS, ÉLELEMHEZ VALÓ JOG 2010.

²¹⁶ EESC 2015, 3.6. pont.

²¹⁷ A kérdéskör kapcsán lásd még HALLER–UNTERKIRCHER 2011, 17–20.

IV. Méltányosság.²¹⁸ A víz és a vele járó előnyök méltányos megosztásának kérdése több (helyi, nemzeti, regionális, nemzetközi) szinten is vizsgálható, és számos kérdéskörrel (a víz ára, a vízzel való takarékoság ösztönzésének szükségessége, stb.) kapcsolatba hozható; ezen értelemben lehet szó akár egyfajta 'hidro-szolidaritás'-ról (*hydrosolidarity*) is.²¹⁹ A méltányosság témakörében nagy előrelépésként értékelhetjük azt, hogy az ENSZ-ben több szinten (lásd például ENSZ Gazdasági és Szociális Tanács,²²⁰ ENSZ Emberi Jogi Tanács,²²¹ ENSZ Közgyűlés²²²) is elismerést nyert a vízhez (és szanitációhoz) való jog, mint emberi jog. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a vízhez való jognak emberi jogként történő elismerése még nem teljeskörű.²²³ Fontos lépésnek tekinthető ugyanakkor az Európai Unió szintjén az Európai Parlament 2015-ös határozata,²²⁴ vagy Magyarország kapcsán az Alaptörvény vonatkozó XX. cikke, amely utóbbi az ivóvízhez való hozzáférést nevesíti,²²⁵ igaz, hogy inkább csak, mint állami feladatként megfogalmazva mindazt, viszont a testi és lelki egészséghez, mint emberi joghoz kapcsoltan. A magyar jogrendszer viszonylatában ugyanakkor számos példa van arra, hogy más alapjogok védelmével a vízhez való hozzáférés is magas hatásokkal érvényre juttatható.

1.4.3. A 2016-os Víz Világjelentés: a víz és munka

A 2016-os WWDR további fontos elemmel egészíti ki az integrativitásra törekvő vízszemléletű kormányzást.²²⁶ Nevezetesen – mintegy hangsúlyosabban becsatornázza a fenntartható fejlődés társadalmi dimenzióját – a hidrológiai ciklus és a munka, illetve munkahelyek közötti rendkívül szoros kapcsolatot is hangsúlyosan beemeli a vízszemléletű kormányzás területei közé.

A 2016-os WWDR rámutatott arra, hogy a vízkörforgás és vízfelhasználás számos összefüggésben vizsgálható a munka vonatkozásában. Mindezen

²¹⁸ WWAP 2012, 34–35.

²¹⁹ BOSTIC et al. 2015, 971.

²²⁰ ENSZ GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS 2003.

²²¹ ENSZ 2010a.

²²² ENSZ 2010b.

²²³ Mindezen kérdésről lásd bővebben: SZILÁGYI 2015e; SZILÁGYI 2015f. A kérdés alapvető szakirodalmi feldolgozása kapcsán lásd továbbá: ALBUQUERQUE 2012; MCCAFFREY–NEVILLE 2009; TULLY 2005; WATROUS 2011, 109–136.

²²⁴ EURÓPAI PARLAMENT 2015a.

²²⁵ A magyar alkotmányos szabályozás, illetve a vízhez való jog magyar szakirodalmá kapcsán lásd: SZAPPANYOS 2013, 11–130.; SZABÓ–GREKSA (eds.) 2013, 2–15., 34–48., 49–67., 97–114., 116–135., 136–154., 155–169., 170–179., 180–193., 194–211.; KECSKÉS 2009; RAISZ 2012b; BUIJDOS 2013.

²²⁶ WWAP 2016, 13.

összefüggések közül a jó vízszemléletű kormányzás megvalósítása szempontjából minimálisan az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni.²²⁷

I. A víz alapvető eleme a gazdaságunknak és szükség van rá mind újabb munkahelyek létrehozásához, mind pedig a meglévők megtartásához a gazdaság minden szektorában, vagyis mind az elsődleges (mezőgazdaság, állattartás stb.), mind a másodlagos (nehézipar, termékelőállítás stb.), mind pedig a szolgáltató szektorban (turizmus és rekreáció). Ezen szektorok közül több is nagy mennyiségű vizet igényel érték-előállítási láncának egyik vagy több szintjén. A globális munkaerő mintegy felét alkalmazzák a nyolc víz- és természeti erőforrás-függő ágazatban (nevezetesen: mezőgazdaság,²²⁸ erdőgazdálkodás, halászat, energia, forrás-intenzív feldolgozóipar, újrafeldolgozás, építőipar és közlekedés).²²⁹ A 2016-os WWDR ezt követően részleteiben is elemzi az egyes munkatípusokat annak fényében, hogy milyen viszony áll fenn ezek és a víz között. Ebben a vonatkozásban négy főkategóriát nevesít a jelentés:²³⁰ Az (a) egyik főtípus az ún. *'víz-szektoros munkák'* (*water jobs, jobs in the water sector* vagy *water sector jobs*), amelyek a vízszektorban közvetlenül jelennek meg. A vízszektor tipikus elemei a következők: (a1) a gazdálkodás a vízkészletekkel; (a2) a vízinfrastruktúra építése és működtetése; (a3) olyan vízhez kötődő szolgáltatások biztosítása, mint a víziközmű-szolgáltatások (ivóvízellátás, valamint szennyvízelvezetés és -kezelés) és bizonyos kármentesítési tevékenységek. A vízszektoros munkák mintegy alapul szolgálnak (b) a következő főtípusba sorolt, ún. *'vízfüggő munkáknak'* (*water-dependent jobs*), amelynek pedig két altípusa van, attól függően, hogy az a szektor, amelyben található milyen formában függ a víztől. A jelentős mennyiségű vizet felhasználó, feldolgozó ún. *'erősen vízfüggő szektorok'* (*heavily water-dependent sectors*) esetén a megfelelő vízhez való hozzáférés akadályozása a munka elvesztését jelenti (avagy „*nincs víz, nincs munka*”). Ilyen szektorok például a mezőgazdaság,²³¹ az erdőgazdálkodás, az édesvízi halászat és akvakultúra, bányászat, valamint az energia-előállítás legtöbb típusa,²³² de ehhez a típushoz sorolhatók az

²²⁷ Hasonló témájú, magas színvonalú elemzést készített a fenntartható fejlődés és a humán erőforrások kapcsolata tárgyában JAKAB 2016b.

²²⁸ A speciális mezőgazdasági munkaviszonyok kapcsán lásd még MÉLYPATAKI 2010; CSÁK–KENDERES 2016; CSÁK–HORNYÁK 2016.

²²⁹ WWAP 2016, 10.

²³⁰ WWAP 2016, 2–3., 32.

²³¹ Miközben a mezőgazdasági befektetések gyakorta megnövelik a termelékenységet és emelik a foglalkoztatás minőségét, mindezt a munkahelyek számának csökkenésének árán érik el. Ilyen esetekben megfelelő közpolitika szükséges annak érdekében, hogy az elbocsátott munkásokra nehezedő kedvezőtlen hatásokat csökkentsék; WWAP 2016, 3.

²³² A 2016-os WWDR összességében arra a következtetésre jut, hogy megújuló energiaszektorban végbemenő növekedés egyúttal a zöld és a víztől kevésbé függő munkák számá-

egészségügyi ellátáshoz, illetve a turizmushoz kötődő néhány munkatípus is. A 2016-os WWDR-ben található becslések szerint több, mint 1,4 milliárd munkahely – amely pedig a világ teljes aktív munkaerejének 42%-át teszi ki – erősen vízfüggő szektorokban található. A vízfüggő munkák másik altípusa a *'mérsékelten vízfüggő szektorok'*-hoz (*moderately water-dependent sectors*) kötődik. E szektorok ugyan nem igényelnek olyan sok vizet, mint az erősen vízfüggő szektorok, ennek ellenére a víz mégis nélkülözhetetlen eleme az előállítási láncuknak. Ilyen szektor például az építőipar, üdülő-ágazat vagy a szállítás. A 2016-os WWDR-ben található becslések szerint megközelítőleg 1,2 milliárd munkahely – amely pedig a világ teljes aktív munkaerejének 36%-át teszi ki – mérsékelten vízfüggő szektorokban található. Vagyis a világ teljes aktív munkaerejének 78%-a függ a víztől. (c) A harmadik főtípus az ún. *'vízszektort kiszolgáló munkák'* (*ancillary water jobs*) köre, amelyek olyan környezetet és támogatást biztosítanak a legkülönbözőbb tevékenységekhez, illetve szervezetek, intézmények, ágazatok és rendszerek működtetéséhez, amelyek segítségével azok kapcsolódhatnak a vizekhez. Ez a munkatípus magában foglalja például a vízpolitikai és vízjogi szakértőket, mérnököket, tervezőket, pénzembereket és hidrológusokat. (d) A negyedik főtípus, nevezetesen az ún. *'vízhez kötődő munkák'* (*water-related jobs*), mindenféle munkát jelentenek, amelyek lényegi feladatköre kötődik a vízhez. Ennél fogva főleg a vízszektoros munkákat és vízszektort kiszolgáló munkákat értjük alattuk.

II. A vízszemléletű kormányzás előtt számos kihívás áll a foglalkoztatás javítása vonatkozásában. A 2016-os WWDR szerint foglalkoztatással szorosan összefüggnek például a következők is. (a) Az elkövetkező években, illetve évtizedekben prognosztizálható vízhiány komoly korlátját képezi az országok, illetve közösségek gazdasági növekedésének. A növekedésre – és ekképpen a foglalkoztatásra – azonban a vizek minőségének is komoly hatása van, ugyanis a gyenge vagy rossz minőségű víz bizonyos gazdasági ágazatok számára nem felel meg, és a tisztítási költségek ezáltal szintén korlátozó tényezők lehetnek.²³³ Mindezekre tekintettel a vízszektorban megvalósítandó beruházásoknak kiemelt jelentősége van, hiszen a vízszektorba történő befektetés egyben a foglalkoztatásba történő befektetésnek is minősül. Ennek során az infrastruktúrába és a vízhez kötődő szolgáltatásokba történő befektetések visszatérülhetnek a gazdasági növekedésbe és közvetlen vagy közvetett munkahelyteremtésbe. Ezzel szemben a jó kormányzás hiánya és a befektetési kudarcok a gazdaság lassulásához vezethetnek.²³⁴ A 2016-os WWDR egyébiránt azzal számol,

nak növekedéséhez vezet; WWAP 2016, 3.; meglátásunk szerint azonban, mindezen megállapítás jelentősen függ attól, hogy milyen megújuló energiatípusról van szó.

²³³ WWAP 2016, 3.

²³⁴ WWAP 2016, 4., 10–11.

hogy a vízszektorba történő befektetések jelentős része továbbra is a közszektorból érkezik majd. A 2016-os WWDR kitér a magánbefektetések szerepének növekedésére, illetve a vízszolgáltatások privatizációjának folyamatára is, és mindezeket alapvetően pozitívan értékeli. A jelentés ugyanakkor kiemeli, hogy mindezek mellett léteznek kedvezőtlen tapasztalatok is a szektor privatizációja során, mint ahogy vannak pozitív eredmények a szektor nacionalizációja kapcsán is. Mindezek vonatkozásában a 2016-os WWDR azt a következtetést vonja le, hogy a megfelelő megoldás megtalálása szituációfüggő, és számos szempontt figyelembe kell venni annak érdekében, hogy a jó döntés születhessen meg.²³⁵ (b) A klímaváltozás – amely csökkentheti a vizek elérhetőségét, hasonlóképpen a szélsőséges időjárási jelenségek gyakoriságát, intenzitását és súlyosságát – számos szektorban bizonyosan munkahelyek megszűnéséhez vezet majd. Ugyanakkor a klímaváltozás egyúttal munkalehetőséget is teremthet a klímaváltozáshoz történő adaptációs tevékenység előtérbe kerülése során, egyúttal egy proaktív adaptációs politikával a klímaváltozás miatti munkahelyek elvesztése is csökkenthető.²³⁶ (c) A vízhez kapcsolódó káreseményeknek (árvi-
zeknek, aszálynak stb.) kedvezőtlen hatása van a gazdaságra, s ezáltal magára a foglalkoztatásra is.²³⁷

III. A 2016-os WWDR az *emberi jogok és víz* kapcsolatának vonatkozásában is új perspektívákat tud behozni, s ezáltal jól rávilágít arra, hogy a vízszemléletű kormányzás kapcsán milyen komplex jelenségkörrel is kell(ene) foglalkozni. (a) Egyrészt a már több korábbi Víz Világjelentésben is elemzett – más emberi jogok érvényesülésének is előfeltételét képező – vízhez és szanitációhoz való jog kapcsán rögzíti, hogy azok érvényesülésének fontos hatása van a munkára. A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy évente mintegy 2,3 millió munkához kötődő haláleset történik, és ezen halálesetek 17%-a a munkához köthető betegségeknek tulajdonítható, amely betegségek esetében pedig a legfőbb – egyébiránt relatíve könnyen megelőzhető – tényezők: a gyenge minőségű ivóvíz, a rossz szanitációs és higiéniai feltételek, és a mindezekhez kapcsolódó tudáshiány. Egyes becslések szerint a gyenge munkabiztonsági és munkaegészségügyi feltételek világszinten 4%-kal csökkentik évente a GDP-t. Mindezek az adatok alátámasztják annak szükségességét a jelentés írói szerint, hogy világszinten az egyes országok fokozzák erőfeszítéseiket a mindenki számára elérhető biztonságos ivóvízhez és szanitációhoz, beleértve mindezek munkahelye-

²³⁵ WWAP 2016, 14. A kérdéskör részletes elemzéséről lásd még SZILÁGYI 2013c, 180–194. A finanszírozás és vízszemléletű kormányzás kapcsolata tárgyában lásd még a témában alapműként számon tartott HALL–REES–WINPENNY 2008.

²³⁶ WWAP 2016, 4.

²³⁷ WWAP 2016, 2.

ken történő hozzáférést.²³⁸ (b) A 2016-os WWDR ezt követően részleteiben elemzi²³⁹ a víz, illetve vízhez való jog és a *tisztességes munkához való jog* kapcsolatát is. A nemzetközi szinten elismert emberi jog megtalálható az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában is, amelynek 23. cikke értelmében: „Minden személynek joga van a munkához, a munka szabad megválasztásához, a méltányos és kielégítő munkafeltételekhez és a munkanélküliség elleni védelemhez.” E jog biztosítása érdekében a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 7. cikke további fontos feltételeket²⁴⁰ állapít meg, több más mellett a munkakörülmények vonatkozásában. A 2016-os WWDR ezt követően számos nemzetközi dokumentumot említ még, amelyek a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog és a vízhez és szanitációhoz való jog szoros összefüggéseit taglalja. Az ENSZ egészséges ivóvízhez és szanitációhoz való jogért felelős különleges biztosának 2014-es jelentése pedig az alábbiakat hozza: „A vízhez és szanitációhoz való emberi jog megsértése gyakorta összefüggésben van egy szélesebb körű jogfosztással és más sérelmekkel, beleértve az élethez, egészséghez, élelemhez, otthonhoz, oktatáshoz, munkához és egészséges környezethez való emberi jogok sérelmét.”²⁴¹

IV. A 2016-os WWDR-t – magunk részéről – végezetül azért is tartjuk fontosnak kiemelni, mivel a víz és munka viszonylatában fontos kapcsolatra mutat rá az ENSZ Fenntartható Fejlesztési Céljai (SDG-k) között is.²⁴² A speciális vízre vonatkozó 6. SDG (részletes elemzéséről lásd jelen munka vízpolitikával foglalkozó részét) mellett ugyanis a vízszemléletű kormányzás látókörébe helyezi a 8. SDG-t is, amely pedig célul tűzi ki a tartós, befogadó és fenntartható gazdasági növekedés mellett a teljes és eredményes foglalkoztatást és tisztességes munkát mindenki számára. Ennek például 8.8. számú feladata foglalkozik

²³⁸ WWAP 2016, 5., 55–56.

²³⁹ WWAP 2016, 5., 56–57.

²⁴⁰ „Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát az igazságos és kedvező munkafeltételekhez, amelyek különösen az alábbiakat biztosítják: a) olyan díjazást, amely minden dolgozó számára legalább a következőket jelenti: (i) méltányos munkabért és az egyenlő munkáért minden megkülönböztetés nélkül járó egyenlő díjazást, különösen pedig a nők számára olyan munkakörülmények biztosítását, amelyek – ugyanazon munkáért való ugyanazon díjazás mellett – nem maradnak el a férfiak munkakörülményeitől; (ii) tisztességes megélhetést maguk és családjuk számára, az Egyezségokmány rendelkezéseivel összhangban; b) biztonságos és egészséges munkakörülményeket; c) mindenki számára azonos lehetőséget arra, hogy a munkahelyén – kizárólag a munkában eltöltött idő és a szakmai képességek figyelembevétel alapján – megfelelő magasabb kategóriába léptessék elő; d) pihenést, szabad időt, a munkaidő ésszerű korlátozását, rendszeres fizetett szabadságot, valamint a törvényes ünnepnapokra járó díjazást.”; Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 7. cikk, az egyezségokmányt Magyarországon az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet hirdette ki.

²⁴¹ ENSZ 2014, para. 6.

²⁴² WWAP 2016, 5., 58–61.

a mindenki számára biztosítandó biztonságos munkahelyi környezettel. A 8. SDG-n túl egyébiránt más SDG-k is fontos munkához köthető ügyeket érintenek. Így például a szociális védelem köre fontos része a szegénységgel, illetve az egészséggel foglalkozó 1. és 3. SDG-knek is. Ezt követően aztán ez a három témakör például olyan további SDG-kben is feltűnik, mint amilyen az országok közötti és azon belüli egyenlőtlenségekkel foglalkozó 10. SDG (lásd például annak 10.4. számú feladatát a megfelelő költségvetési- és bérpolitikáról, illetve szociális védelmi politikáról).²⁴³

1.5. A vízszemléletű kormányzás koncepciójának hazai alkalmazása

I. Stratégiai dokumentumban a vízszemléletű kormányzás koncepciójának egyik első hazai megjelenése *kormányzás* elnevezéssel az MTA 2011-es vízstratégiájában²⁴⁴ történt. Az anyagban a water governance koncepció nem mindig következetesen kerül említésre. Van amikor egy tágabb értelemben vett intézményrendszeri jelentést csatolnak hozzá, és ilyenkor az intézményrendszeri körbe beleértik mindazon „*politikai, gazdasági, jogi és tervezési keretrendszer[t], amelyben a társadalom a vízzel kapcsolatos ügyeit kezeli*”.²⁴⁵ Van, amikor ennél szűkebb értelemben kerül említésre, például, mint pusztán a végrehajtásban kulcsfontosságú jogszabályi környezet és intézményi háttér.²⁴⁶ És arra is akad példa – igaz, hogy a *Vízvilágforum* anyagaira hivatkozással –, hogy az intézményrendszer maga tágabb értelmű, mint a kormányzás, azaz az intézményrendszer maga foglalja keretbe – több, más mellett – a kormányzást is.²⁴⁷ (Itt ismételtlen kiemeljük, hogy az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma által használt vízkormányzás kifejezés ezzel szemben nem egyenlő a water governance koncepcióval, hanem lényegében egy, tipikusan a vízmérnökök által használt víz-szabályozási tevékenységet takar; mindezek kifejtését lásd korábban.)

Az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma azonban nem pusztán hivatkozott a vízszemléletű kormányzás koncepciójára, hanem annak magyarországi alkalmazása kapcsán konkrét feladatokat is meghatározott.²⁴⁸ Meglátásunk szerint e feladatokra érdemes most is utalni, egyúttal hivatkozva arra is, hogy – véleményünk szerint – ezek közül mi az, amit ezidáig (2017) sikerült esetleg megvalósítani, és mi az, ami továbbra is fontos és időszerű feladatnak

²⁴³ Lásd még: WWAP 2016, 41. (3.6 ábra; a WASH jelentése: *adequate water, sanitation and hygiene services*, vagyis megfelelő víz, szanitációs és higiéniai szolgáltatások.)

²⁴⁴ SOMLYÓDY (szerk.) 2011.

²⁴⁵ SOMLYÓDY (szerk.) 2011, 41.

²⁴⁶ SOMLYÓDY (szerk.) 2011, 50.

²⁴⁷ SOMLYÓDY (szerk.) 2011, 289–290.

²⁴⁸ SOMLYÓDY (szerk.) 2011, 74–76.

tekinthető. (a) Az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma fontosnak tartotta azt, hogy végre megszülessen Magyarország Vízstratégiája. Ez végül 2017-ben a Nemzeti Vízstratégia elfogadásával megtörtént²⁴⁹ (igaz ugyanakkor, hogy a 2011-es MTA dokumentumban megjelölttel szemben ezt nem az Országgyűlés, hanem a Kormány fogadta el). (b) Az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma a vízszemléletű kormányzás egyik kiemelt feladatákként jelölte meg a „*víz-gazdálkodási törvény kerettörvényként történő megalkotása* [t]”²⁵⁰ illetve ezzel egyidejűleg más törvények – például a katasztrófatörvény – módosítását is. A 2011 óta eltelt időben a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényt (Vgtv.) ugyan többször, néha – tagadhatatlanul – jelentősen és előremutatónan módosították (hasonlóképpen a hozzá kapcsolódó egyéb jogszabályokat is), azonban – megítélésünk szerint – átfogó, rendszerszintű átgondolása, illetve esetleg egy kódexjellegű újraszabályozása ezidáig – a számos ezzel kapcsolatosan megfogalmazott szakmai igény ellenére – nem valósult meg. (c) Az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma – véleményünk szerint – több vonatkozásban is követelményként fogalmazza meg egy nemzeti vízstratégiával szemben mindazt, amit a 2012-es Víz Világjelentés a vízszemléletű kormányzás horizontális integrációs kérdéskörének tekint. Magunk úgy látjuk, hogy a Nemzeti Vízstratégiában a vízszemléletű kormányzás horizontális integrációs kérdései kellő súllyal jelennek meg, és jó megoldási keretek kerülnek felvázolásra. Itt az időszerű kérdés inkább az, hogy az NVS által felvázolt keretek kitöltése a gyakorlatban miként valósul majd meg.²⁵¹ Különösen égető kérdésnek tekintjük a vízgazdálkodás és a területhasználat, területfejlesztés kapcsolatának újragondolását (lényegében a korábbi viszonyhoz képest szinte forradalmian új alapokra helyezését!), ezek összhangjának megteremtését. Úgy látjuk, hogy ezen a ponton a jogi eszközrendszernek is új elemekkel kell majd segítenie e vonatkozások eredményes megvalósulását. (d) Az MTA 2011-es dokumentuma stratégiajelentőségű kormányzási feladatként nevesítette a víziközmű-szolgáltatás újragondolását és törvényi szintű szabályozását. E vonatkozásban jelentős előrelépésről lehet beszámolni, hiszen az ágazat rendszerszintű újragondolására már 2011-ben sort került, hasonlóképpen a víziközmű-szolgáltatásokról szóló 2011. évi CCIX. törvény (Vksztv.) elfogadására is. Magunk részéről a Vksztv., illetve a mögötte álló koncepció számos elemével egyet tudunk érteni. A teljesség igénye nélkül

²⁴⁹ Lásd a Nemzeti Vízstratégia és a végrehajtását biztosító intézkedési terv elfogadásáról szóló 1110/2017. (III. 7.) Korm. határozat 1. a) pontját.

²⁵⁰ SOMLYÓDY (szerk.) 2011, 75.

²⁵¹ Az NVS-t elfogadó 1110/2017. számú Korm. határozat 3. b) mindazonáltal felhív arra, hogy más szakpolitikai stratégiai dokumentumok kidolgozásánál is figyelemmel kell lenni az NVS-re. Pozitívumként megjegyzendő, hogy a vízpolitikai kérdésekre már az NVS 2017-es elfogadása előtt is több magyar stratégiai dokumentum figyelemmel volt.

csak röviden utalunk az ennek során megvalósult – egyébiránt a nemzetközi trendekhez jól illeszkedő – regularizációra (vagyis a korábbiakhoz képest a terület átfogóbb szabályozására), nacionalizációra (az állami szerepvállalás felértékelődésére), illetve (re)municipalizációra (az önkormányzati szerepvállalás felértékelődésére), valamint az integrációra (vagyis a szétaprózódott víziközmű-struktúra koncentráltabbá tételére).²⁵² Hasonlóan fontosnak gondoljuk az állami felügyeleti szerv megjelenését az ágazatban, a vagyoni elemek felmérésének elrendelését és a gördülő fejlesztési tervek előírását, valamint a finanszírozás teljes költségmegtérülés elvének történő megfeleltetését és a keresztf finanszírozás tilalmát. Mindezen pozitív előrelépések ellenére azonban akadtak még tennivalók. Az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma által fontosnak tartott hosszú távú, fenntartható rekonstrukció az ágazatban még nem tűnik megvalósítottnak, és az – ezzel szorosan összefüggő – vízdíjak kérdése is elvarratlan szál egyelőre.²⁵³ Újdonság viszont, hogy az NVS egyébiránt egy új témakört is a víziközmű-szolgáltatások potenciális látókörébe helyez; nevezetesen a csapadékvíz-gazdálkodás egy új megközelítését.²⁵⁴ (e) Az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma a területi vízgazdálkodás vonatkozásában is fontos feladatokat állapít meg. Meglátásunk szerint ezen a területen is történtek előremutató változások. Így például a mezőgazdasági öntözés és az ahhoz kapcsolódó számos terület újraszabályozása megtörtént, ezáltal pedig a korábbinál a mezőgazdasági öntözésnek egy jóval hatékonyabb rendszere jött létre.²⁵⁵ Ugyanakkor úgy látjuk, hogy a mezőgazdasági öntözés rendszerét a jelenleginél magasabb szinten kellene összehangolni más területi vízgazdálkodási területekkel, egyúttal pedig mindezeket egy átfogó területhasználati koncepció keretében kellene újra-gondolni, amely koncepciót 2017 márciusában *társzemléletű vízgazdálkodás* névvel nevesítették az MTA Ökológiai Kutatóközpontjában e célból létrehozott ún. Víz-tudományi Koordinációs Csoportjában tevékenykedő – a Nemzeti Víz-tudo-

²⁵² Ezekről lásd SZILÁGYI 2016c, 50–52.

²⁵³ Ezt támasztja alá a 1110/2017. számú Korm. határozat 6. pontja is, amelyben 2017. december 31. napi határidővel a „*Kormány felhívja a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy az érintett miniszterekkel együtt az egészséges ivóvíz, valamint a megfelelő szennyvíz-eltételezés, -kezelés biztosítása érdekében készítsen felmérést a víziközművek állapotáról és rekonstrukciós feladataikról, valamint annak végrehajtására kerüljön összeállításra ütemezett program és szükséges finanszírozási modell*”.

²⁵⁴ Ezt támasztja alá a 1110/2017. számú Korm. határozat 4. f) pontja is, amelyben 2017. december 31. napi határidővel a Kormány felhívja a belügyminisztert, hogy „*az érintett miniszterekkel együtt vizsgálja meg – az elmúlt évek rendkívül csapadékos időjárása tapasztalatainak feldolgozásával – a települési csapadékvíz-gazdálkodás helyzetét, és tegyen megoldására irányuló javaslatot*”.

²⁵⁵ A területet érintő változások jogi elemzéséről lásd CSIBI–SZILÁGYI 2014; SZILÁGYI 2017d; SZILÁGYI 2017c; SZILÁGYI 2015a.

mányi Kutatási Program (belső feladatfelosztása alapján) ún. hatodik fejezeteként nevesített részének – szakértői. (f) Az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma fontos feladatként nevesíti az „EU Víz Keretirányelvének, különösen a VGT-nek a maradéktalan érvényesítéséhez szükséges komoly súllyal bíró jogszabályi környezet megteremtés[ét]”. Meglátásunk szerint e területen is történtek kedvező változások: példaként említeném a Víz Keretirányelv költségmegtérülés elvének hatékonyabb érvényesítését (például a mezőgazdasági vízszolgáltatási díj vonatkozásában), ugyanakkor például a VGT2 2015 év végi verziója maga is számos esetben hívja fel a figyelmet arra, hogy a vonatkozó jogi háttér még hol szorul javításra, tökéletesítésre. Azaz e téren még mindig maradtak feladatok. (g) Az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma kiemelt feladatként nevesíti a „*vízgazdálkodás kutatói és döntéstámogatói hátterének megteremtés[ét] (újraszervezés[ét]), továbbá a monitoringban is szerepet játszó korszerű elemző egység létrehozás[át]*”. Ennek kapcsán szintén több előremutató lépés is történt. Ader János köztársasági elnök hathatós közreműködése mellett a magyar kormány és az MTA között egy szoros együttműködés szerveződik a vízzel kapcsolatos kutatások terén. Egyrészt a Nemzeti Vízstratégiát elfogadó 1110/2017. számú kormányhatározat 2. pontja kimondja, hogy a „*Kormány támogatja – a Magyar Tudományos Akadémia koordinálásával – a Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program létrehozását, amelynek célja a Vízstratégia tudományos alapjainak biztosítása és a víz tudományi kutatások nemzetközi élvonalba emelése*”, 4. e) pontja pedig felkérte a belügyminisztert, hogy „*az érintett miniszterekkel együtt vizsgálja meg a vízgazdálkodási kutatóhálózat létrehozásának a lehetőségét, valamint a Magyar Tudományos Akadémia által megfogalmazott szempontok figyelembevételével tegyen javaslatot kutatóhálózat kiépítésére, valamint támogassa a vízügyi oktatás és szakképzés fejlesztését*”. Mindezen együttműködéssel összhangban – számos előzményt követően²⁵⁶ – 2016 májusában, az MTA 187. közgyűlésén jelentette be az MTA elnöke, hogy három kiemelt – alapkutatásokat és alkalmazott kutatásokat is ötvöző – kutatási programot indít (ezek száma időközben négyre emelkedett), amelyek között nevesítésre került az MTA víz tudományi programja is. A program elvi alapjait lerakó MTA elnöki ad hoc bizottság által tett előterjesztést²⁵⁷ végül 2016. június 28. napján fogadta el az MTA Elnöksége.

Meglátásunk szerint ezen MTA elnökség által elfogadott dokumentum öt javaslat²⁵⁸ lefedi a legfontosabb elérendő célokat, ami mindenképpen pozitívum-

²⁵⁶ Mint amilyen éppen jelen elemzés tárgyát képező MTA 2011-es vízstratégiai dokumentum, illetve annak előzményei.

²⁵⁷ Ennek kapcsán lásd: BALDI et al. 2016.

²⁵⁸ Ezek: „*I. MTA javaslat: Induljon egy Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program, a Kvassay Jenő Terv tudományos alapjainak biztosítása és a víz tudományi kutatások nemzetközi élvonalba emelése végett, a Magyar Tudományos Akadémia koordinálásával... 2. MTA javaslat: Jöjjön létre az MTA bázisán egy interdiszciplináris Víz tudományi Kutató Intézet, az*

ként értékelendő. Időközben pedig létrejött az MTA Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program Irányító Testülete, illetve a Víz tudományi Koordinációs Csoport is az MTA Ökológiai Kutatóközpontjában. A Koordinációs Csoport 2017-ben már – több más mellett – elkészítette előterjesztését a Nemzeti Víz tudományi Kutatási Programról és megküldte azt az Irányító Testületnek véglegesítés végett. Vagyis mindezen folyamatok az MTA 2011-es stratégiai dokumentumában megfogalmazottak megvalósulására engednek következtetni (sőt, vannak új elemek is a 2016–2017-es tervekben), habár kétségtelen az is, hogy még sok tennivaló akad, például a szétaprózódott tudományos potenciál összehangolása terén. (h) Az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma a határon átnyúló vízszemléletű kormányzást érintően is számos kiemelt feladatot említ, ezek között nevesítve a „két- és többoldalú egyezmények erősítését” is. Úgy látjuk, hogy e területen is indultak előremutató folyamatok. Az EU szintjén Magyarország már a 2011-es EU elnöksége idején is kiemelten kezelte a vizet, hiszen a Duna Régió Stratégia (EUDRS) kezdeményezésében és végrehajtásában is koordinátori szerepet vállalt. Nem sokkal rá pedig – Áder János köztársasági elnök kezdeményezésére – Magyarország előremutató lépéseket tett a hidro-diplomácia más területein is. Így például a „*víz dedikált megjelenése a Fenntartható Fejlődési Célok (SDG) között nagy részben köszönhető a 2013-ban lezajlott Budapesti Víz Világtalálkozóknak, a magyar vízés szakma és diplomácia sikerének*”.²⁵⁹ Minderre

Ökológiai Kutatóközpont keretei között... 3. MTA javaslat: Kezdeményezzük egy nemzetközi, interdiszciplináris Duna-régió kutatási program indítását, az EU Joint Research Center-rel és más releváns nemzetközi szervezetekkel együttműködésben... 4. MTA javaslat: A jelenleg dezintegrált hidrológiai adatbázisokból jöjjön létre szabad hozzáférést integrált adatbázis, mely kiterjed a hidrológiai körforgás teljes láncolatára (éghajlat, időjárás, folyók, tavak, felszínalatti vizek, források, stb.)... 5. MTA javaslat: A meteorológiai és hidrológiai adatbázisok gazdái, valamint az MTA bázisán létrehozandó víz tudományi hálózat alakítsanak ki szoros tudományos és operatív együttműködést annak érdekében, hogy a hidrológiai körfolyamat atmoszférikus és teresztris részének összekapcsolása az észleléstől az előrejelzések közreadásáig megtörténhessen.” BÁLDI et al. 2016.

²⁵⁹ NVS, 2. Az NVS további fontos eredményként említi a továbbiakat is: „a párizsi klímacsúcs az UNESCO Nemzetközi Hidrológiai Program elnöki tisztsége (2016), Víz Világtanács kormányzótanácsi tagság (2015 óta), ENSZ EGB határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló Egyezmény elnökségének ellátása (2015–2018) vagy az újra erősödő és kormányzatilag támogatott vízparti export. Magyarország az ... ENSZ... és a Világbank felkérésére 2016-tól szerepet kap a Vízügyi Elnöki Testületben, amelynek feladata, hogy szemléletváltáshoz segítse a világot, inspirálja a vízgazdálkodás korszerűsítését szolgáló technológiai fejlesztéseket, befektetéseket. A konkrét célok között szerepel annak előmozdítása, hogy minden ember férjen hozzá a tiszta ivóvízhez, javuljon a vízfelhasználás hatékonysága, a vízbázisok védelme, kapjon lendületet a vízügyi innováció, és váljon általánossá a határokon átnyúló vízgazdálkodási együttműködés. Magyarország számára azért fontos a részvétel a testületben, mert

tekintettel, s ezen folyamatok továbbfejlesztése érdekében a 1110/2017. számú Korm. határozat 5. pontjában 2017. december 31. napi határidővel a „Kormány felhívja a külgazdasági és külügyminisztert, hogy a belügyminiszter és a nemzetgazdasági miniszter bevonásával készítsen hidrodipломáciai és vízipari export programot a Vízstratégia célkitűzéseivel összhangban”. Mindezen előremutató lépések ellenére ugyanakkor magunk úgy látjuk, hogy a határon átnyúló ügyek rendezésében még továbbra is számos (vagy inkább számolatlan) a tennivaló; magunk például – a teljesség igénye nélkül – ilyennek tekintjük Magyarország szomszédos államokkal kötött vízgazdálkodási és vízvédelmi megállapodásainak aktualizálását. A problémát legfőképpen az jelenti egy hatékonyabb és elszámoltathatóbb rendszer kidolgozásánál, hogy számos szomszédos ország nem érdekelt egy ilyen új rendszer megalkotásában, ennek hiányában pedig Magyarország egyoldalúan nem tud megfelelő nemzetközi változásokat elérni. Megoldást jelenthet ugyanakkor bizonyos fokig a 2016-ban lezajlott Budapesti Víz Világtalálkozó záródokumentumában²⁶⁰ is deklarált határokkal osztott vizek közös hasznosítására vonatkozó együttműködések rendszerének fejlesztése. (i) Az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma fontos feladatként tekint az intézményi kérdések – mint amilyen a vízügyi hatóságok, vízügyi gazdálkodó szervezetek, területi vízgazdálkodásban közreműködő egyéb szervezetek szerepének újraértelmezése – hosszú távú, előremutató rendezésére. Az MTA 2011-es stratégiai dokumentumának közzététele óta számos változás érintette ezt a kérdéskört. Megnyugtató megoldás azonban – számtalan okból – nem született. Ezen megállapítást tükrözi a 1110/2017. számú Korm. határozat 4. d) pontja is, amelyben 2017. április 30. napi határidővel a Kormány felhívta a belügyminisztert, hogy: „az érintett miniszterekkel együtt vizsgálja meg a vízügyi igazgatási szervek, valamint a vízügyi és vízvédelmi hatóságok hatékony működésének hosszú távú fenntartásához szükséges teendőket”. Magunk részéről mindezen kérdéseken túl fontosnak tartanánk azt, hogy az intézményrendszeri feladatoknál a vitarendezési szint is kiemelt kérdéskör legyen, vagyis mind nemzetközi, mind pedig hazai vonatkozásban előrelépést kellene elérni e ponton is. (j) Az MTA 2011-es stratégiai dokumentuma fontos kormányzati kérdésként nevesítette a *finanszírozási reformot* is. Meglátásunk szerint e téren is történtek előremutató változások (például a korábban már hivatkozott költségmegtérülés elvének hangsúlyosabb érvényre juttatása a víziközműszolgáltatások, illetve mezőgazdasági öntözés terén, a mezőgazdasági öntözés vízilétesítményeinek jelentős mértékben az állami szervek működtetésébe

ezzel erősítheti a globális víz-diplomáciában betöltött szerepét, valamint lehetőséget ad a vízgazdálkodási gondok megoldására is.” NVS, 4.

²⁶⁰ BUDAPEST WATER SUMMIT 2016, 23–24.

kerülésével, stb.), ugyanakkor még maradt tennivaló e téren is (erre vonatkozóan az NVS és VGT2 maga is több helyen nevesít fejlesztési javaslatokat).

II. A vízszemléletű kormányzás koncepciójának magyarországi értelmezéséről sok mindent elárul a *2016-ban lezajlott Budapesti Víz Világtalálkozó (BWS) záródokumentuma* is. A 2016-os BWS szerves folytatása a 2013-as BWS-nek. Míg a 2013-as BWS egyik fontos célja volt az, hogy az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljai (SDG) között a víz kellő hangsúllyal szerepeljen, a 2016-os BWS – a 2013-as célt elérvén – a vízre vonatkozó 6. SDG megfelelő végrehajtásához kíván hozzájárulni. Mindeközben az angol nyelven íródott záródokumentum nemzetközi szinten – és ily módon általános jelleggel – fogalmaz meg észrevételeket és javaslatokat a vízszemléletű kormányzás kapcsán is.²⁶¹ Arra tekintettel azonban, hogy a BWS záródokumentumának megfogalmazásában a magyar szervezőknek nagy szerepe volt, mégis tekinthetjük a vízszemléletű kormányzás koncepciójának egyfajta magyarországi értelmezésének is a záródokumentum vízszemléletű kormányzásra (water governance) vonatkozó részeit. Meglátásunk szerint a 2016-os BWS záródokumentumban a vízszemléletű kormányzás kapcsán megfogalmazott összefüggésekben, illetve ajánlásokban visszaköszönnek a Víz Világjelentésekből ismert elképzelések. Így (a) a 2003-as Víz Világjelentésben is megfogalmazott, a hatékony – a vízszemléletű kormányzáson túlmutató, általános értelemben vett – kormányzás ideáltipikus jellemzői (elszámoltathatóság, részvétel, átláthatóság stb); (b) a 2003-as Víz Világjelentésben megfogalmazott tipikus vízszemléletű kormányzás kérdései (az alapelvek, a különböző – közhatalmi, magánhatalmi és civil társadalmi – szereplők szerepe a vízszemléletű kormányzásban, integrált vízgazdálkodás); (c) a 2006-os Víz Világjelentésben meghatározottak szerint a fenntartható fejlődés dimenzióinak újraértelmezése a vízszemléletű kormányzás keretei között; (d) a 2009-es Víz Világjelentésben meghatározottak szerint a vizekhez kötődő kihívások tágabb körű kezelése a korábbi, tipikus vízügyi szektor körén, és a szükséges kapcsolatok megteremtése a döntéshozói szint, illetve más globális kihívások és változók között; (e) a 2012-es Víz Világjelentés integratív megközelítését mind horizontálisan, mind pedig vertikálisan (vagyis a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás koncepciójának megfelelően) érintő kérdések; illetve a 2016-os Víz Világjelentésben megjelenő víz és munka összefüggés rendszer. A vízre vonatkozó 6. SDG végrehajthatósága kapcsán a 2016-os BWS záródokumentum is kihangsúlyozza továbbá azt, hogy a 6. SDG egyike annak a két SDG-nek, amelynek *koordinációs mechanizmusa az ENSZ szintjén teljesen hiányzik*. Mindehhez hozzáteszi, hogy ez a fajta szervezeti töredezettség nemcsak a nemzetközi, de a nemzeti szinten is jellemző (ez részben abból is ered, hogy számtalan

²⁶¹ BUDAPEST WATER SUMMIT 2016, 26–28.

esetben a vízgyűjtők, illetve felszín alatti vízadók határai nem esnek egybe az állami, illetve közigazgatási határokkal).²⁶²

III. Összefoglalva az eddigieket megállapítható az, hogy habár Magyarországon a vízszemléletű kormányzás koncepciójának nincs specifikus meghatározása, a vízzel foglalkozó tudományos, illetve közpolitikai stratégiai dokumentumok lényegében átveszik, alkalmazzák a nemzetközi szinten kialakított koncepciót. A fent hivatkozott magyar stratégiai dokumentumok ugyan egyike sem megy bele a vízszemléletű kormányzás koncepciójának részletesebb elemzésébe, illetve magyar viszonyokra történő adaptálhatóságába, inkább adottnak veszi mindezt, de megítélésünk szerint – és erre jó példának látjuk a Nemzeti Vízstratégiát – a koncepció gyakorlati alkalmazása ettől függetlenül sikeresnek mondható. Vagyis a magyar NVS-ből – illetve az NVS-t jóváhagyó 1110/2017. számú Korm. határozat érdemi részéből (!) – is visszaköszön a vízszemléletű kormányzás koncepciója, amelyet magunk összefoglalóan a következőképpen határoznánk meg: A vízszemléletű kormányzás legtágabb értelemben magában foglalja az összes olyan társadalmi, politikai, gazdasági, jogi és közigazgatási szervezetet és intézményt, amelyen keresztül egy adott társadalom a vízzel kapcsolatos ügyeit kezeli. Mindezen rendszer kiterjed a vízpolitika stratégia megalkotásától annak végrehajtásán át, a monitoringot és értékelést is magába foglaló visszacsatolásig. (a) A vízszemléletű kormányzás alapja maga a kormányzás nemzetközi szinten elismert kategóriája. Ennek megfelelően a jó, illetve hatékony vízszemléletű kormányzásnak jellemzői, kritériumai is azok a jellemzők, kritériumok, amelyek a *jó, illetve hatékony kormányzás jellemzői* (ezek: részvétel, átláthatóság, méltányosság, hatékonyság és eredményesség, jogbiztonság, elszámoltathatóság, következetesség, érzékenység, integráció, etikai megfontolások). (b) A vízszemléletű kormányzás koncepcióját a *fenntartható fejlődés koncepciójának* minden dimenziójának át kell hatnia. Mindebből pedig levezethető egy olyan rendszerszintű tervezés és végrehajtás, amelyben a hidrológiai ciklus egészére tekintettel, más környezeti elemekkel történő összhangban, a víz mennyiségi és minőségi aspektusainak teljességében történik a vízzel kapcsolatos, illetve a vizet érintő emberi magatartások szervezése, a társadalmi-gazdasági igények kielégítésére pedig az ökológiai környezet állapotát tovább nem rontva, lehetőleg inkább azt javítva, a jövők generációk érdekeit érvényesítve kerül sor. A társadalmi-gazdasági dimenzió egy nagyon fontos szeglete a víz és munka (munkahelyek) közötti kapcsolat. (c) A vízhez kötődő kérdések a vízszemléletű kormányzás koncepciójában immár nem egy szűkebb szakpolitika, illetve szektor belső ügyei. Ezen szakpolitikai nyitás eszközei a vízügyek horizontális, illetve vertikális integrációjának megvalósítása, mind belső (vagyis, amikor a víz-

²⁶² BUDAPEST WATER SUMMIT 2016, 26.

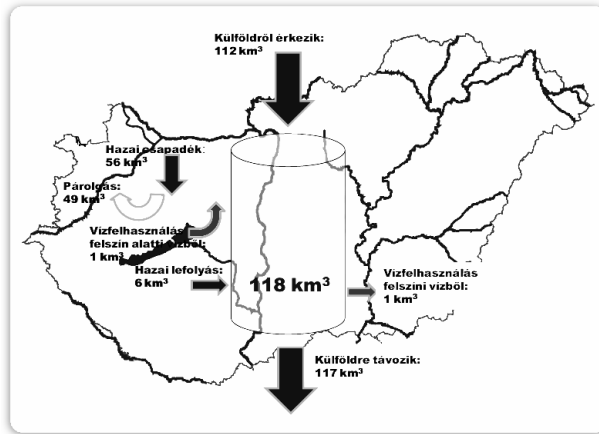
szakpolitikába vonunk be más, új közpolitikai területeket), mind pedig külső (vagyis, mikor a vízügyek válnak más közpolitikák részévé)²⁶³ integrációs értelemben. A vízhez kapcsolódó ügyek horizontális – vagyis lényegében szektorok közötti, különösen a víz-élelmiszer-energia-ökoszisztéma-kárelhárítási-terület-használati nexus figyelembevételével történő – rendezésének egyik fontos eszköze az integratív vízgazdálkodás koncepciója, a vertikális rendezés során pedig a nemzeti szintű vízszemléletű kormányzáson túl pedig felértékelődnek a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás legkülönbözőbb módozatai. (d) A fent említett rendszerezési megoldások ellenére jól látható, hogy a víz környezetben, illetve társadalomban betöltött összetett szerepére tekintettel a vízhez kötődő társadalmi ügyek típusai – s így a vízszemléletű kormányzás által lefedett kérdéskörök – taxatíván nem rendszerezettek.

A magyar viszonyokat tekintve úgy tűnik, hogy a vízpolitikai stratégiaalkotás kapcsán immáron a vízszemléletű kormányzás koncepciója jelentős fokban alkalmazást nyert. Ezen folyamat a Nemzeti Vízstratégia 2017-ben történt elfogadásával teljesedett ki. Erre tekintettel kétségtelen, hogy az elkövetkező időszak legfontosabb kérdése éppen az, hogy a vízszemléletű kormányzás koncepciója mennyiben érvényesül majd a stratégiai dokumentumok végrehajtása során. Mindazonáltal a vízpolitikai stratégiaalkotás kapcsán tett megállapításunkat annyiban ugyanakkor árnyalnánk, hogy a vízszemléletű kormányzás nemzetközi szinten kimunkált koncepciójának két fontos eleménél érzünk némi hiányt a magyarországi stratégiában történő adaptációt érintően. Az egyik ilyen a vízszemléletű kormányzás vertikális integrációjánál nevesített beépített (virtuális) víz koncepciójának magyarországi – meglátásunk szerint ezidáig – mérsékelt alkalmazása, a másik pedig a vertikális integráció egyik szintjének, nevezetesen a helyi vízszemléletű kormányzásnak a kérdésköre. Úgy gondoljuk ugyanakkor, hogy mindezek az elkövetkező időszakban még orvosolhatók, integrálhatók a magyar vízszemléletű kormányzásba.

Ami a virtuális víz koncepcióját illeti, meglátásunk szerint ennek jelentősége abban lehet, hogy e koncepcióra épített értékelő rendszer némileg árnyalhatja, kiegészítheti az ország klasszikus vízmérleg által alkotott és jelenleg rendelkezésre álló képet (lásd Magyarország vízmérlegét,²⁶⁴ vagyis a rendelkezésre álló édesvízkészletet tartalmazó 1.5. ábrát).

²⁶³ Ezekről lásd még FODOR 2000, 13–29.

²⁶⁴ „Országunkban az egy főre jutó hazai vízkészlet közel 12 000 m³/fő/év (118 km³/10 millió), az egyik legmagasabb érték a kontinensen. A hazai lefolyás alapján azonban átlagosan csupán 600 m³/fő/év készlettel rendelkezünk (a szakirodalom általában az 1000 m³/fő/év értéket tekinti stresszhatárnak)... A hazai lefolyás a kontinensen arányában az egyik legkisebb, mindössze 5% (6 km³). A készletek második legnagyobb pozitív összetevője a csapadék, amely közelítően a befolyó felszíni készlet felével egyenlő. Ez azt jelzi,



1.5. ábra: Magyarország vízmérlege

Forrás: Nemzeti Vízstratégia, 31.

Igaz ugyan, hogy a virtuális, vagyis az egyes termékekbe, illetve szolgáltatásokba beépített víz, leggyakrabban helyben marad (azaz nem hagyja el az országot), viszont az a termék elhagyhatja, amelyet ezen vízmennyiség segítségével állítottak elő. Talán ezért inkább helyesebb arról beszélni a virtuális víz esetében, hogy a Magyarországon elérhető vízkörforgás által biztosított környezeti szolgáltatást egy olyan áru vagy szolgáltatás előállítása, biztosítása javára kötöttünk le, amely adott esetben elhagyhatja az országot. Vagyis érdemes lenne egyfajta virtuális vízmérleget is készíteni, és azt is alapul venni a vízszemléletű kormányzás és más közpolitikai kérdések rendezése kapcsán. Ez alapján kellene abban döntést hozni, hogy Magyarországon miből, mennyit szeretnénk előállítani, és hogy ezekből mennyit hasznosítanánk belföldön és mennyit külföldön. Ennek tudatában kellene újragondolni a területhasználatot is Magyarországon. A kalkulációban pedig két alapvető kérdéskört is tisztázni kell. Az egyik alapvető kérdéskör, hogy miként tervezzük Magyarország népességét az elkövetkező időszakban. Ennek kapcsán egy nagyon komoly – a vízszemléletű kormányzást meghaladó, annak azonban alapját képező – társadalomtudományi kérdéshez jutunk el végső soron, amire választ kell kapjunk. Ennek fényében kell megválaszoljuk majd azt, hogy hány magyar embert kell, szeretnénk magyar árukkal,

hogy ésszerű vízvisszatartás és csapadékvíz-gazdálkodás révén a vízgazdálkodás és főleg a mezőgazdasági vízgazdálkodás tartalékai számot tevének...” NVS, 27–28. „Az ország teljes vízkivétele éves átlagban 5,15 km³, amiből 3,7 km³ olyan hűtővíz célú vízkivétel, amely hőszennyezéssel gyakorlatilag azonnal visszajut a vízrendszerbe. A maradék 1,45 km³-en belül a közüzemi és a mezőgazdasági célú vízkivétel a domináns.” NVS, 30.

szolgáltatásokkal ellátni, és mennyit tudunk, szeretnénk a Magyarországon elérhető ökoszisztéma számára visszajuttatni, meghagyni. Ez utóbbi, az ökoszisztémák állapota, illetve az ahhoz való viszonyunk képezi ugyanis a másik alapvető kérdéskört. Mivel a korábban hivatkozott magyarországi stratégiai dokumentumok szerint az országunkban az ökoszisztéma a korábbi állapotokhoz képest nagyon leromlott, ezért az ökoszisztéma számára meghagyott vízkészletek esetében úgy tűnik nem elegendő immáron azt a mennyiséget meghagyni, ami ahhoz szükséges, hogy ne romoljon tovább az állapota (mivelhogy gyenge állapotban van), hanem többletmennyiséget kellene hagyni az ökoszisztéma számára, amivel javítani, fejleszteni lehetne a jelenlegi állapotán. Az ökoszisztéma hazai állapotának javításával egyébiránt mi magunk is jobban járunk, ugyanis ezáltal az ökoszisztéma magasabb szintű környezeti szolgáltatásokkal is elláthat bennünket, ami pedig hozzásegíthet egy, a klímaváltozás által amúgy is kikényszerített magasabb szintű rezilienciához. Ezen mérlegelést követően jöhet ki valójában az a vízmennyiség, amelyet árunként vagy szolgáltatásként fel tudunk ajánlani a Magyarországon kívüli embertársainknak, és amellyel lényegében kereskedni tudunk. Vagyis: mindezek alapján a vízszemléletű kormányzásba a jelenleginél indokolt hangsúlyosabban megjeleníteni a következő logikai sémát (ez egy sorrendnek tűnik, de valójában az egyes elemek végiggondolása kapcsán fontos odafigyelni a többi elemre is, vagyis nem beszélhetünk egy szigorú sorrendről): (a) Állásfoglalás napjaink kritikus, népszerűvel kapcsolatos kérdéseiben. Ez a téma roppantul érzékeny ügy, és ennek megfelelően nagy körültekintéssel kell benne eljárni. Ez ügyben mindenképpen érdemes széles körű konzultációt folytatni az érintett társadalom tagjaival, illetve egyes csoportjainak képviselőivel; e körben – a közpolitikai döntéshozók és tipikus szereplőkön túl – külön kiemelnénk a magyar tudományt, a magyarországi bevett egyházakat, a társadalmi szervezeteket, illetve a gazdaság szereplőit. E ponton – napjaink legújabb fejleményeire is tekintettel (migráció, robotizáció) – végső soron számszerűsíteni kellene az elkövetkező években tervezhető népességet, vagyis – a jelenlegi helyzethez képest határozottabban – egyértelműsíteni kell, hogy a vízkérdés és az emberiség lélekszámának kérdése egymással szorosan összefügg, ezek csak egymásra tekintettel oldhatók meg. A vízválság végső soron megoldhatatlan egy őszinte, az emberiség lélekszámáról szóló párbeszéd és koncepció nélkül, amely kérdéskörnek ráadásul számos európai, illetve nemzetközi dimenziója is van. Tekintettel azonban arra, hogy Magyarország egy szuverén állam, ezért saját határai között dönthet a népességéről, és arról, hogy ezt ki alkossa, s hogy mindeközben – az alapvető emberi jogok által kijelölt határok között – milyen eszközöket alkalmaz e népességpolitika megvalósítása érdekében. Fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy a népességszám kalkulálása csak az egyik – megítélésünk szerint kiindulási – tényező, de nem az egyetlen.

Természetesen erre alapozva hasonlóan fontos, értékelést és kutatást igénylő, a jelenleg számos bizonytalanságot magukba rejtő tényezők – például a fogyasztási szokások, a technológiai vagy éppen az ipari és mezőgazdasági fejlődés – jövőbeni alakulása is. (b) Mindezzel párhuzamosan dönteni kell, hogy a magyarországi ökoszisztémát miként szeretnénk fejleszteni, és hogy mindennek milyen víz- és egyéb igénye van. (c) Ennek figyelembevételével kerülhet sor azon kalkulációra a virtuális víz koncepciójának figyelembevételével, hogy milyen árakat, illetve szolgáltatásokat, milyen mennyiségben kívánunk előállítani Magyarországon (természetesen itt érdemes rugalmasan számolni, hiszen számos bizonytalansági tényező van). (d) Ezt követően lehet arról dönteni, hogy mennyi és milyen magyarországi árut, szolgáltatást kívánunk a külkereskedelemben a világ más népeinek értékesíteni. E ponton természetesen támogandó azon magyarországi gazdasági elképzelések köre, amely szerint érdemes még inkább elmozdulni a magas áron eladható, nagy munkaerő-ráfordítást (ezáltal több magyar munkaerőt) igénylő termékek és szolgáltatások előállítása irányába. (e) Az (a)–(d) pontok megvalósítása kapcsán tisztázandó kérdés, hogy miben, miként tudunk együttműködni más országokkal, különösen pedig azokkal, akikkel közös felszíni és felszín alatti vizeink vannak. Az együttműködés kapcsán rendezendő kérdés, hogy milyen biztosítékok lehetségesek e kérdéskör hosszú távú, megnyugtató rendezésében. Az együttműködési formák kapcsán Magyarországon elérhetőek, mind ez idáig sikertelen (bős–nagymarosi vízlépcső), mind pedig biztató kezdeményezések (Arad–Békés közös ivóvíz-szolgáltatás) is. (f) Alapvető fontosságú kérdés, hogy az e) pontra figyelemmel az (a)–(d) pontban foglaltak milyen – a vizek kártételének kérdését is figyelembevevő, e kérdéskört is integráló – területhasználattal valósíthatók meg a leghatékonyabban Magyarországon. (g) Tisztázandók továbbá a megvalósítás költségei, és hogy azokat kik viseljék. (h) Fontos kérdés az is, hogy az új területhasználatra való átállás miként valósítható meg a legkevesebb megrázkódtatással, költséggel. (i) Végül arra is komoly súlyt kell fektetni, hogy mivel mindezen célok, illetve az ezt megvalósító eszközök hosszú távú megvalósítást feltételeznek, emiatt megfelelő (például jogi) garanciák kellenek ezek végrehajtására, vagyis hogy időközben ne lehessen indokolatlanul, rövid távú érdekeknek megfelelően az össztársadalmi jót mellőzni, illetve hogy tényleg csak az időközben szükséges valós korrekciókat hajtsák végre az (a)–(h) pontba foglaltakon.

Ami a helyi szintű vízszemléletű kormányzás hangsúlyosabb megjelenését illeti, itt elsőként tisztázni kell azt, hogy Magyarországon a vízszektorban egy erőteljes állami centralizáció, illetve regularizáció ment végbe az elmúlt időszakban. Ezen folyamattal főbb vonalaiban magunk is egyet tudunk érteni, ugyanakkor e folyamat kiegészítéseként nem tartjuk ellentétes felvetésnek azt, hogy a vízszemléletű kormányzás helyi szintjén is érdemes tudatosabban, koordináltabban

kezeleni, illetve szervezni a vízhez kapcsolódó társadalmi ügyeket. Ennek egyik – de hangsúlyoznánk, hogy *korántsem kizárólagos* – szervezete lehetne az önkormányzatok rendszere, szintje. Ezek kapcsán felhívjuk a figyelmet arra a Fodor László által vezetett kutatásra, amely az önkormányzatok környezetvédelmi tevékenységét értékelte, köztük a vízzel kapcsolatos stratégiaalkotásukat, koncepciójukat, tevékenységüket. A kutatásuk által felvázolt kép²⁶⁵ a vizsgálat tárgyát képező önkormányzati rendszer természetéből adódóan sokszínű, azonban meglátásunk az, hogy a vízszemléletű kormányzás koncepciójának helyi szintű alkalmazása terén egyértelműen akadnak még tennivalóink és lehetőségeink.

²⁶⁵ Lásd különösen FODOR 2016; FODOR et al. 2016; FODOR 2017.

2. AZ INTEGRÁLT, ADAPTÍV ÉS TÁJSZEMLELETŰ VÍZGAZDÁLKODÁS

A vízszemléletű kormányzás kapcsán már számos esetben említettük a vízgazdálkodást, és egyúttal utaltunk a vízszemléletű kormányzás és a vízgazdálkodás közötti összefüggésekre is. E vonatkozásban rögzítettük, hogy habár a két intézmény közötti viszony sokféleképpen megragadható, magunk elsődlegesen – a relevánsnak tekinthető nemzetközi dokumentumokra tekintettel²⁶⁶ – akként tekintünk e viszonyra, mint amelyben a hatékonyan működő vízszemléletű kormányzás lehetővé teszi a vízgazdálkodási intézkedések helyes használatát. Mindez másként megfogalmazva azt jelenti, hogy a jól működő vízszemléletű kormányzás olyan formális és informális eljárások rendszere, amelyen keresztül a vízgazdálkodáshoz kapcsolódó jó döntések megszülethetnek. E vonatkozásban a vízszemléletű kormányzás egyúttal tekinthető a vízgazdálkodást is magában foglaló keretrendszernek.

A következőkben arra teszünk kísérletet, hogy legalább vázlatosan a vízgazdálkodást magát is elemezzük a mérvadó nemzetközi, uniós és magyar szakpolitikai dokumentumok tükrében, egyúttal hogy megvizsgáljuk annak megjelenését – a kutatásunk szűkebb témáját képező – jogi dokumentumokban. Mindezek kapcsán fontosnak tartjuk, hogy kitérjünk a vízgazdálkodás olyan speciális koncepcióira is, mint amilyen az integrált vízgazdálkodás, az adaptív vízgazdálkodás, vagy – a szakértők és a magyar tudomány több szereplője által is fontosnak tekintett – tájszemléletű vízgazdálkodás.

2.1. A vízgazdálkodás koncepciójának változása

A 2012-es Víz Világjelentés maga is szükségét érezte, hogy részletesen foglalkozzon a vízgazdálkodás meghatározásával, több más mellett amiatt is, mivel nemzetközi szinten is észlelhető volt az, hogy a vízügyi szakértők is különbözőképpen határozzák meg a vízgazdálkodást. A 2012-es WWDR megközelítése alapján a vízgazdálkodás nem egy egyszerű technikai kérdés, hanem jóval több annál, amely magában foglal bizonyos szakpolitikai kérdéseket, pénzügyi kérdéseket, egyéb intézkedéseket, illetve infrastruktúrát is (az integrált vízgazdálkodás pedig emellett a vízgazdálkodás beillesztését jelenti más szektorokba, politikákba és intézményekbe, illetve fordítva, vagyis a más szektorok beillesztését

²⁶⁶ WWAP 2003, 370., 372., 375.

a vízgazdálkodásba; vagyis a vízgazdálkodás külső és belső integrációját is). A vízgazdálkodásnak napjainkban számos bizonytalansággal kell kalkulálnia; ilyenek például a demográfiai trendek, a fogyasztási szokások, a klímaváltozás. A modern vízgazdálkodásnak alkalmazkodnia kell mindezen bizonytalanságokhoz és a vízgazdálkodási politikának, intézményeknek és szabályozásnak lehetővé kell tennie azt, hogy a vízgazdálkodás rugalmasabbá válhasson a jövőbeni hatékonyabb működés érdekében. Általánosságban a 2012-es WWDR a vízgazdálkodás által lefedett tevékenységeket három főcsoportba sorolja: vízkészlet-gazdálkodás, vízszolgáltatás-gazdálkodás, a kereslet és kínálat közötti egyensúlyt lehetővé tevő kompromisszum kialakításának tevékenysége.²⁶⁷ (a) A *víz-készlet-gazdálkodás* a folyókban, tavakban, illetve felszín alatt található vizekkel való gazdálkodást takarja. E tevékenységi csoport a következőkre terjed ki: (a1) a vízkészletek elosztása, értékelése és szennyezettségének ellenőrzése, (a2) a vízminőség és a vízhez kötődő ökoszisztémák védelme, (a3) a vízkészletek elosztását és tárolását szolgáló természetes és mesterséges infrastruktúrák, és (a4) a felszín alatti vizek újratöltődése. (b) A *vízszolgáltatás-gazdálkodás* tevékenységi csoport magában foglalja (b1) a nagy mennyiségű vízszállítástól, a feldolgozás fázisain át egészen a végfogyasztóig tartó hálózatrendszert; (b2) a szennyvíz összegyűjtését szennyvízkezelés céljából. (c) A széles értelemben vett kompromisszum kialakítása számos további közigazgatási tevékenységet foglal magában a társadalmi-gazdasági érdekek széles spektrumán a vízelosztás biztosítása érdekében.

A 2012-es Víz Világjelentés felhívja a figyelmet a vízgazdálkodás koncepciójának elmúlt évtizedekben tapasztalt változásaira is. Nevezetesen, hogy a XX. században tapasztalt vízgazdálkodási megközelítés miként változott meg a XXI. század elejére.²⁶⁸ A XX. században uralkodó vízgazdálkodási megközelítés – amelyet szokás *infrastruktúra hangsúlyos megközelítésként*, illetve (utalva például a gátépítéshez használt vasbetonra) *nehéz infrastruktúra megközelítésként* nevesíteni – ugyanis a társadalmi vízigényekre alapvetően épített infrastruktúrákkal válaszolt. Vagyis, például, egyre több fizikai infrastruktúrával próbálták meg „megfekezni” és „ellenőrizni” a vizet. Az infrastruktúra-hangsúlyos megközelítés tipikus elemei a vizek tárolását, szállítását, kezelését segítő szerkezetek, az árvíz elleni védekezés szerkezetei, és más vízszabályozást és -átadást lehetővé tevő rendszerek, a vízerőművek, felszín alatti vizek hasznosítását lehetővé tevő kutak és szivattyúk. Ezen rendszerek ugyanakkor több szempontból rugalmatlanok, és módosításuk jelentős többletköltséggel járhat. Emiatt egy bizonyos idő után egyértelművé váltak ezen megközelítés korlátai, illetve bizonyos

²⁶⁷ WWAP 2012, 133–135.

²⁶⁸ WWAP 2012, 136.

mértéken túli fenntarthatatlansága, és egyre inkább felismerték a természetes hidrológiai adottságokban rejlő lehetőségeket. Ez utóbbiakat szokás *zöld infrastruktúráknak* is nevezni, s jó példát szolgáltatnak ezekre az olyan természetes ökoszisztémák, mint az erdők és vizes területek, amelyek fontos környezeti szolgáltatásokat létrehozva – mintegy természetes tározókként – egyrészt fenntartják a vízellátás megfelelő mennyiségét és minőségét, másrészt pedig csökkentik, illetve megelőzik vízhez kapcsolódó olyan káreseményeket, mint amilyenek az árvíz és az aszály. Mindezen felismerés részeként az is egyértelművé vált, hogy modern vízgazdálkodásban egyre több bizonytalansággal és kockázattal kell számolni, és – ahogy már korábban többször is utaltunk rá – számos meghatározó tényező, illetve hatás a klasszikus vízgazdálkodáson kívül található. Mindezek pedig a nehéz infrastruktúra hangsúlyos megközelítéssel szemben felértékeltek az olyan ún. *infrastruktúra nélküli, vagy könnyű (infra)struktúrákat előtérbe helyező megközelítést*, amely előtérbe helyezi a szakpolitikai, intézményi, jogi vagy a versenyző vízhasználók közötti párbeszédet biztosító egyéb rendszereket. A klasszikus vízszektoron kívülről jövő igényekre, illetve azon túlmutató hatásokra érzékeny szemlélet hívta lényegében életre az integrált vízgazdálkodást. A könnyű (infra)struktúrákat előtérbe helyező megközelítés pontosabb hatásvizsgálatokat igényel, és ezzel párhuzamosan az vízügyi rendszerek nagyobb rugalmasságát. A könnyű infrastruktúrákat alkalmazó vízgazdálkodás relatíve kevés befektetést, ugyanakkor erős működtető kapacitást igényel (például politikai vezetést, illetve a versenyző érdekek közötti összhangot megteremtő mechanizmusokat). Továbbá, amennyiben a nem infrastrukturális beavatkozások nem vezetnek megfelelő eredményre, akkor – szemben a nehéz infrastruktúrák esetén előforduló hasonló helyzethez – ezek jelentős többletköltség nélkül is módosíthatók, illetve lezárhatók. Fontos hangsúlyozni, hogy ezen könnyű infrastruktúrák számos esetben nem helyettesíthetik a nehéz infrastruktúrát, viszont egy megfelelően kialakított egyensúly a két típusú infrastruktúra között jól szolgálhatja a XXI. századi kihívásoknak megfelelni kívánó vízgazdálkodást.²⁶⁹

Az Európai Unió esetében a vízgazdálkodás a Víz Keretirányelv (VKI) meghatározásában, mint vízgyűjtő-gazdálkodás, illetve – leginkább – annak tervezése jelenik meg, adott esetben akár határokon átívelő formában is. A Víz Keretirányelvben található vízgazdálkodás koncepciót az EU VS a következőképpen értelmezte: „*Az Unió Víz Keretirányelve először 2000-ben foglalkozott átfogó módon az uniós vizeket érintő kihívásokkal, és tisztázta, hogy a vízgazdálkodás többet jelent a víz elosztásánál és tisztításánál. Az irányelv hatálya a földhasználatra és a területrendezésre is kiterjed, amelyek mind a vízminőséget, mind a víz mennyiséget befolyásolják; és*

²⁶⁹ WWAP 2012, 136–138.

előírja, hogy a tagállamok működjenek együtt a területi tervezésben, valamint hogy ezt a tételt vonják be a finanszírozás kiemelt területei közé.”²⁷⁰ Az EU VS maga is hangsúlyozza, hogy az EU vízgazdálkodása elsődlegesen a Víz Keretirányelv végrehajtásán keresztül történik,²⁷¹ amelyben pedig leginkább az egyes uniós tagállamoknak (esetünkben Magyarországnak) van meghatározó szerepe, illetve az általuk alkalmazott vízgazdálkodási koncepciónak. Mindazonáltal úgy gondoljuk, hogy az EU VS, illetve Víz Keretirányelv háttérét jelentő uniós vízgazdálkodási koncepció kellőképpen tág keretet biztosít az egyes országok vízgazdálkodási elképzeléseinek, s a 2012-es Víz Világjelentésben meghatározott vízgazdálkodási tevékenységi csoportok mindegyike belefér az uniós vízgazdálkodási koncepcióba (az EU vízgazdálkodási koncepciójára az integrált vízgazdálkodás koncepciója kapcsán még visszatérünk).

A Nemzeti Vízstratégia fogalmi szinten is meghatározza, mind a vízgazdálkodást, mind pedig – a 2012-es WWDR kategorizációjából kiindulva – annak két tevékenységi csoportját, nevezetesen a vízkészlet-gazdálkodást, illetve a vízszolgáltatást (meglátásunk szerint a 2012-es WWDR által nevesített harmadik tevékenységcsoport olyannyira általánosan került meghatározásra, hogy annak definiálása nehezen megoldható, illetve átvezet az integrált vízgazdálkodás fogalmához). Az NVS szerint a vízgazdálkodás „a társadalmi és gazdasági szükségletek, valamint a vízi és a víztől függő szárazföldi ökoszisztémák igényeinek figyelembevétele mellett magában foglalja a víz természeti és társadalmi körforgásának összehangolását, a vizek mennyiségének és minőségének szabályozását és védelmét, valamint a vízhez kötődő kártételek elleni tevékenységeket”.²⁷² A Vgtv. az NVS vízgazdálkodás fogalmához képest némileg szűkszavúbban határozza meg a fogalmat, lényegében a vízgazdálkodási tevékenység típusait nevesíti leginkább, vagyis „a vizek hasznosítása, hasznosítási lehetőségeinek megőrzése, a vizek kártételei elleni védelem és védekezés (vízkárelhárítás)”.²⁷³ A Vgtv. egy másik – vízhasználatra²⁷⁴ – vonatkozó fogalmából válik csak egyértelművé például az, hogy a vízgazdálkodás a vizek mennyiségi és minőségi aspektusaira is kiterjed. A 2012-es WWDR fogalmához képest, mind az NVS, mind pedig a Vgtv. fogalma a vízgazdálkodási tevékenységben – más vízgazdálkodási tevékenységek mellett – hangsúlyos szerepet szán a vízkárelhárítási megközelítésnek is. Ez nem véletlen, hiszen Magyarország európai összehasonlításban is kiemelkedően érintett a vizek kártételeiben (lásd erre példaként

²⁷⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012b, 1.1. pont.

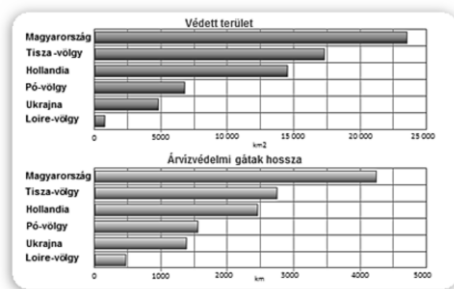
²⁷¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012b, 2.6. pont.

²⁷² NVS, 136–137.

²⁷³ Vgtv. 1. sz. melléklet 22. pont.

²⁷⁴ „Vízhasználat: az a tevékenység, amelynek következménye a víz lefolyási, áramlási viszonyainak, mennyiségének, minőségének, továbbá a medrének, partjának a víz hasznosítása érdekében való befolyásolása”; Vgtv. 1. sz. melléklet 23. pont.

a 2.1. ábrát a magyarországi árvízvédekezés volumenéről). Erre tekintettel talán helytálló az a megállapításunk, hogy a magyar vízgazdálkodási koncepció különlegességének tekinthető a nemzetközi koncepcióhoz képest, hogy a vízkárelhárítást a vízgazdálkodás részének tekinti (ezáltal megítélésünk szerint fontos lépést téve az integráció irányába).²⁷⁵



2.1. ábra: A magyarországi árvízvédekezés volumene összehasonlításban más európai országokkal

Forrás: NVS, 36.

Mint utaltunk rá az NVS meghatároz két olyan tevékenységcsoportot is, amelyet a 2012-es WWDR a vízgazdálkodás részeként nevesít. Az egyik a vízkészlet-gazdálkodás fogalma, amely „azoknak a tevékenységeknek az összessége, amelyeknek célja a vizek használatára irányuló igények kielégítése oly módon, hogy ennek következtében a vizek állapotában visszafordíthatatlan változás ne következzen be és a vízkészletbe való hozzáférés lehetősége ne csökkenjen”.²⁷⁶ Ez a fogalom egyébiránt egy az egyben megfelel a Vgtv. törvényi definíciójának.²⁷⁷ A másik a vízszolgáltatás fogalom, amely „az állam, illetve a helyi önkormányzatok közfeladataival összefüggő, különösen a vízigények kielégítésére, a szennyvizek elvezetésére, illetőleg a használt vizek ártalommentes elhelyezésére, a vízkészletek védelmére irányuló közfeladatok, különösen a felszíni vagy felszín alatti víz kétermelése, tárolása, kezelése és elosztása, valamint a szennyvíz összegyűjtése

²⁷⁵ Mind az NVS, mind pedig a Vgtv. egyébiránt ismer egy speciális vízgazdálkodási típust, nevezetesen ún. mezőgazdasági vízgazdálkodást, amely már jóval szűkebb, mint az általános vízgazdálkodás fogalom, és nem csak a gazdasági ágra történt koncentrátság miatt. Az NVS és a Vgtv. mezőgazdasági vízgazdálkodás fogalma ugyanis a fent említettek közül immáron csak két területtel foglalkozik részleteiben, nevezetesen: a mezőgazdaság feladatai, érdekeit szolgáló vízhasznosítással (ezt jelen fogalomnál a törvény – értelmezésünk szerint – leginkább egy vízmennyiségi kérdésként kezelve), valamint a vízkárelhárítási tevékenységgel. NVS, 135. és Vgtv 1. sz. melléklet 13. pont.

²⁷⁶ NVS, 137.

²⁷⁷ Vgtv. 1. sz. melléklet 29. pont.

és kezelése, amelyet ezt követően a felszíni vizekbe juttatnak”.²⁷⁸ Ez a fogalom szintén egy az egyben megfelel a Vgtv. ugyanezen elnevezést viselő kategóriájának törvényi definíciójának.²⁷⁹ A magyar fogalmak meglátásunk szerint főbb vonalaiban megfeleltethetők a 2012-es WWDR meghatározásainak, ami talán szembetűnő különbség az leginkább az, hogy a magyar vízszolgáltatás fogalom annyiban speciálisnak tekinthető a nemzetközi meghatározáshoz képest, hogy az állam, illetve a helyi önkormányzatok közfeladataiként nevesíti a vízszolgáltatásokat. Az NVS²⁸⁰ (és a Vgtv.²⁸¹ maga is) a vízszolgáltatások speciális esetköröként nevesíti a mezőgazdaság vízszolgáltatás fogalmát is, amely magában foglalja a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló területek öntözését, a halastavak és egyéb mezőgazdasági vízhasználatok (például a rizstelepek) vízellátását szolgáló tevékenységeket, valamint a mezőgazdasági vízszolgáltatási rendszerhez kapcsolódó, egyéb célú vízigények kielégítésére irányuló tevékenységeket.

Az NVS jól érzékelteti azokat a különbségeket, amelyek a vízpolitikai tervezést és azon belül a vízgazdálkodási tervezést annyira különlegessé teszik más területekkel összevetve:²⁸² „[a] vízpolitika szorosan kötődik a természetes határokhoz (a vízgyűjtő területekhez),²⁸³ míg más politikák inkább az igazgatási, illetve politikai határokhoz kapcsolódnak; [b] a vízpolitika érvényesülését számos véletlen jellegű folyamat befolyásolja;... [c] A vízpolitika és a vízgazdálkodás elválaszthatatlan a terület- és tájhasználatról, illetve annak formáitól.”

Az NVS, mint a magyar vízpolitika meghatározó dokumentuma a vízgazdálkodás kapcsán három szakterületet említ (lásd a 2.2. ábrát a vízgazdálkodás szakterületeiről). Ezek és a hozzájuk kötődő részterületek a következők: (a) *Települési vízgazdálkodás*: (a1) ivóvízellátás, (a2) szennyvíz-elvezetés és -tisztítás, (a3) települési csapadékvíz-gazdálkodás és helyi vízkárelhárítás, (a4) vízbázisvédelem, (a5) termál- és fürdővíz-gazdálkodás. (b) *Területi vízgazdálkodás*: (b1) árvízmentesítés és -védekezés, (b2) síkvidéki vízrendezés, belvízvédekezés, (b3) dombvidéki vízrendezés, (b4) mezőgazdasági vízgazdálkodás, (b5) aszálykár-elhárítás, (b6) térségi vízszétosztás, (b7) folyógazdálkodás, vízi utak, (b8) tógazdálkodás, (b9) víz- és geotermikusenergia-hasznosítás, (b10) vizekkel kapcsolatos élőhelyek védelme; (b11) vízminőségi kárelhárítás. (c) *Átfogó területek*: (c1)

²⁷⁸ NVS, 138.

²⁷⁹ Vgtv. 1. sz. melléklet 31. pont.

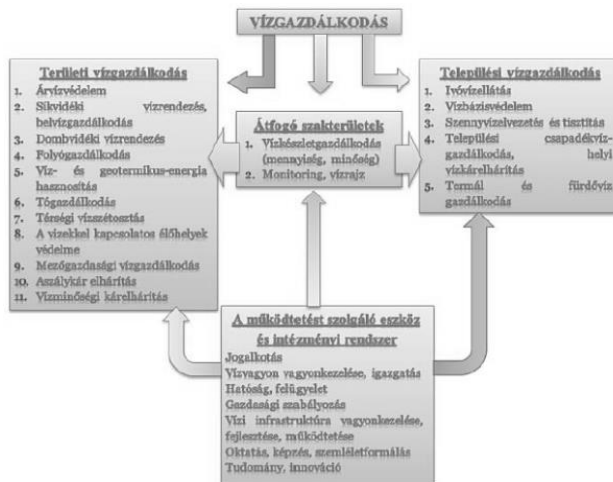
²⁸⁰ NVS, 135–136.

²⁸¹ Vgtv. 1. sz. melléklet 41. pont.

²⁸² NVS, 21–22.

²⁸³ Magyarország esetén pedig „a vízpolitika érvényesítése különösen nehéz az olyan nagy vízgyűjtőkön, mint például a Duna, a Tisza vagy a Dráva vízgyűjtője, ahol a vízgyűjtőn osztozó több országgal szemben jogos elvárás, hogy koordinált tevékenységet folytassanak a vízgazdálkodás számos célkitűzésének teljesítéséhez”. NVS, 22.

vízészlet-gazdálkodás (minőségi és mennyiségi), (c2) monitoring és vízrajz. A szakterületeken kívül az NVS számol az ún. *működtetést szolgáló eszköz és intézményi rendszerrel*, benne nevesítve – többek között – a jogalkotást, a vízvagyon kezelését és igazgatását, a hatósági és felügyeleti tevékenységet, valamint a gazdasági szabályozást.²⁸⁴



2.2. ábra: A vízgazdálkodás területei

Forrás: Nemzeti Vízstratégia, 18.

Az NVS általános tartalmi elvárása a vízgazdálkodással szemben lényegében a 2012-es WWDR-ben megfogalmazottaknak felel meg: „A jövő vízgazdálkodásának legnagyobb szakmai kihívása, hogy miként legyen megelőző és miként tegyen szert rugalmas eszközökre. Ez az évszázados »létesítményes« (hard) víz-építéssel szemben a vízigényt és vízkibocsajtást szabályozó, a területhasználatot befolyásoló integrált (soft) vízgazdálkodás.”²⁸⁵ Az NVS válasza: „az egységes vízgazdálkodás keretében a vízvezetés (árvizek és belvizek elvezetése) és a vízhasznosítás összekapcsolása szükséges a vízviszatarítás eszközeivel (és ennek részeként a vizes élőhelyek rehabilitációjával és fejlesztésével, tekintettel arra, hogy a biológiai sokféleség megőrzésében rendkívüli jelentősége van a vizes élőhelyek szegényedése, az ökoszisztéma-szolgáltatások további hanyatlása megállításának), ami egyben a vízválság elkerülésének legjelentősebb eszköze is (és amiből a térségi vízszétoztás létesítményeinek bővítése és az okszerű területhasználat kell, hogy kapcsolódjék).”²⁸⁶

²⁸⁴ NVS, 18.; részletes kifejtésük: NVS, 30–50.

²⁸⁵ NVS, 7.

²⁸⁶ NVS, 6.

2.2. Az integrált vízgazdálkodás

Bizonyos előzményeket²⁸⁷ – így, többek között, az integrált vízgazdálkodást elsőként programjára vevő *Újdelhi Nyilatkozatot*,²⁸⁸ illetve az 1992-es dublini alapelveket²⁸⁹ (amelyeket szokás az *integrált vízgazdálkodás alapelveiként* is nevesíteni²⁹⁰) – követően,²⁹¹ az ENSZ 2002-ben szervezett johannesburgi konferenciáján (World Summit on Sustainable Development) részt vevő országok az integrált vízgazdálkodás témakörben 2005-ig már célul tűzték ki az integrált vízgazdálkodási és vízhatékonysági tervek fejlesztését.²⁹² Az *integrált vízgazdálkodás* – angol elnevezéssel *'integrated water resources management'* (IWRM) – meghatározásának elfogadott kiindulási alapja mindazonáltal egy 2000-ben született nemzetközi tanulmányban²⁹³ található, amely fogalmat később átveszi mind a Víz Világjelentés,²⁹⁴ mind például a Nemzeti Vízstratégia²⁹⁵ is. Ezek alapján az integrált vízgazdálkodás a (hidrológiai ciklus teljes rendszerében jelen lévő) víz, a föld és a kapcsolatos készletek összehangolt fejlesztését és gazdálkodását támogató folyamat az ebből származó gazdasági és társadalmi jólét maximalizálása érdekében (az egyenjogúság szem előtt tartásával), és a LÉTFONTOSSÁGÚ ökoszisztémák fenntarthatóságának sérelme nélkül.²⁹⁶ Az integrált vízgazdálkodásnak *számos szempontot* – így: (a) a vízkörforgás teljességét, (b) az összes érintett szektor érdekeit, (c) a jelen nemzedék igényei mellett a jövő nemzedékek érdekeit, (d) a vízgazdálkodás keretét jelentő kormányzás koncepcióját²⁹⁷ – kell

²⁸⁷ Lásd: SHAH 2016, 14–19., különösen a 18. oldalon található táblázat.

²⁸⁸ ENSZ 1990.

²⁸⁹ ENSZ 1992b. „*A Dublini Nyilatkozat alapelvei a következők: Első alapelv: Az édesvíz egy véges és sérülékeny erőforrás, amely létfontosságú az élet, a fejlődés és a környezet fenntartásához. Második alapelv: A vízgazdálkodásnak a részvétel elvén kell nyugodnia, beleértve a vízhasználók, a tervezők és a döntéshozók részvételét a folyamat minden szintjén. Harmadik alapelv: A nők központi szerepet töltenek be a vízzel kapcsolatos szabályozásban, gazdálkodásban és megőrzésben. Negyedik alapelv: A víznek annak felhasználása során van egy gazdasági értéke, és a vizet el kell ismerni gazdasági áruként (economic good).*” SZILÁGYI 2013c, 27.

²⁹⁰ AGARWAL et al. 2000, 13–21.

²⁹¹ SOLANES–GONZALEZ–VILLARREAL 1999. A dublini alapelveket követő nemzetközi fejlemények elemzéséről lásd SZILÁGYI 2013c, 26–31.

²⁹² Az elképzelés realizálódásáról lásd: WWAP 2009, 243.

²⁹³ AGARWAL et al. 2000, 22.

²⁹⁴ Lásd WWAP 2003, 299.; WWAP 2006, 46.; WWAP 2012, 138.

²⁹⁵ NVS, 21.

²⁹⁶ WWAP 2006, 13. „*Az integrált vízgazdálkodás a víz, a föld és a kapcsolatos készletek összehangolt fejlesztését és gazdálkodását az egyenjogúság szem előtt tartásával támogató folyamat az ebből származó gazdasági és társadalmi jólét maximalizálása érdekében, és a létfontosságú ökoszisztémák fenntarthatóságának sérelme nélkül.*” NVS, 21. és 137.

²⁹⁷ WWAP 2006, 161–162.

figyelembe vennie, és leginkább a *következő területek integrációjára* kellene kiterjedjen: (a) víz és föld ügeire; (b) az édesvizekre és (amely vízgazdálkodásnál van): a tengerparti zónákra (vagyis bizonyos mértékig a sósvízre is); (c) a biomassza előállításra közvetlenül felhasznált vízre (ezt „zöld víznek” is nevezik); (d) a felszíni és felszín alatti vízadókban található vizekre (ezt „kék víznek” is nevezik); (e) a víz minőségi és mennyiségi vonatkozásaira; (f) a gyakorta eltérő felvízi és alvízi használók érdekeire.²⁹⁸ Az integrált vízgazdálkodás koncepciójának összetettségét tovább növeli a határral osztott vízgyűjtők és vízadók kérdésköre.²⁹⁹ A koncepciója annak megértésén alapul, hogy a vizek az ökoszisztéma integrált részei, természeti erőforrások, továbbá szociális és gazdasági javak.³⁰⁰ Az integrált vízgazdálkodás azonban több, mint pusztán a különböző (víz)szektorok együttes kezelése, hanem a különböző környezeti elemekkel történő együttes és tervszerű vízgazdálkodás.³⁰¹ Az integrált vízgazdálkodás tehát lényegében a *fenntartható fejlődés* általános koncepcióját ülteti át az édesvizekkel való gazdálkodásra.³⁰² Az integrált vízgazdálkodás koncepciójának gyakorlatba történő átültetésére ugyanakkor nincs minden egyes államra, közösségre alkalmazható biztos recept.³⁰³ A szakirodalomban továbbá azt is hangsúlyozzák, hogy az integrált vízgazdálkodás megfelelő működtetése mintegy *feltételezi a hatékony vízszemléletű kormányzást*.³⁰⁴ A *Globális Vízszövetség* (Global Water Partnership, GWP) szerint³⁰⁵ mind a nemzetközi-, mind a nemzeti jog fontos és szerves része egy hatékony integrált vízgazdálkodásnak. Mint ahogyan a vízszemléletű kormányzásnál már utaltunk rá, az integrált vízgazdálkodás a *vízszemléletű kormányzás horizontális integrációjának megvalósításának elsődleges eszköze*, amely akkor tud igazán hatékonyan működni, ha a klasszikus vízügyi szektorális megközelítés helyett a vizeket és vízhasználatot érintő legfontosabb, stratégiai döntések – felhasználva a vízügyi szektor tudását és tapasztalatait – szélesebb politikai keretben születnek meg, összhangban a vízszektoron, víz-szakpolitikán kívüli területekkel, kompromisszumos, illetve rendszerszemléletű alapon.

²⁹⁸ WWAP 2006, 185.

²⁹⁹ WWAP 2006, 185.

³⁰⁰ WWAP 2003, 376–378.

³⁰¹ WWAP 2006, 13–14. A 2012-es Víz Világjelentés szerint az integráció azon tartalmi területei, amelyek között a legfontosabb lenne a megfelelő kapcsolat megteremtése, különösen a következők lennének: (a) a területhasználat és vízgazdálkodás között, (b) a különböző városi víziközmű-szolgáltatási alágazatok között, (c) a víz, valamint az energia, a bányászat és a mezőgazdaság között, (d) az építési, működtetési és fenntartási eljárások között. Lásd például: WWAP 2012, 139.

³⁰² WWAP 2003, 37.

³⁰³ HALL–ROGERS 2003, 29–30.

³⁰⁴ HALL–ROGERS 2003, 30.

³⁰⁵ GWP 2017a.

A 2012-es Víz Világjelentés szerint az integrált vízgazdálkodás *tartalmi célja* a gazdasági fejlődés és a környezeti rendszer fenntarthatósága közötti összhang megteremtése. Az összhang megtalálása, több más mellett, azért is jelent nagy kihívást, mivel a gazdaságfejlesztési célokhoz és a környezeti igényekhez eltérő időtávok kapcsolódnak, illetve azért is mivel a klasszikus vízgazdálkodási koncepció nem mindig tudja figyelembe venni mindazokat a váratlan kockázatokat és bizonytalanságokat, amelyekkel a vízgazdálkodás maga is szembesül.³⁰⁶

A szakirodalom³⁰⁷ az integrált vízgazdálkodás további fontos céljaként nevesíti a 'vízbiztonság' (*water security*) koncepciójának megvalósítását is, amelyet egyre inkább a fenntartható fejlődés koncepciójának *sine qua non*-jaként (elengedhetetlen feltétele) tartanak számon.³⁰⁸ Az integrált vízgazdálkodás és a vízbiztonság közötti szoros kapcsolat elgondolását egyébiránt átveszi a Nemzeti Vízstratégia is: „Az integráltság igénye jelenik meg a vízbiztonság egyre inkább előtérbe kerülő szempontjában is. Ennek a ma legáltalánosabban elfogadott meghatározása, hogy »a társadalom képességei az életfenntartáshoz, az emberi jóléthez és a társadalmi-gazdasági fejlődéshez szükséges mennyiségű és elfogadható minőségű víz fenntartható biztosításához, valamint a vízszennyezés és a víztől függő katasztrófák elleni védekezésre és az ökológiai rendszerek megőrzésére béke és politikai stabilitás viszonyai között.«³⁰⁹ A vízbiztonság kapcsán az NVS által hivatkozott nemzetközi források alapját manapság leggyakrabban a Víz Világforum hágai állomásán született miniszteri nyilatkozat,³¹⁰ illetve a vízpolitika korábban már hivatkozott agytrösztje, a Global Water Partnership egy dokumentuma³¹¹ képezi. A hágai miniszteri nyilatkozat szerint hét olyan kihívással szembesülünk, amelyek megoldásra várnak a vízbiztonság – s ezáltal az integrált vízgazdálkodás – elérése érdekében:³¹² (a) Az alapvető igények kielégítése: a biztonságos és elégséges vízhez és szanitációhoz való hozzáférés biztosítása minden ember számára. (b) Az élelmiszerellátás biztosítása: az élelmiszerbiztonság növelése a víz hatékony használatán és elosztásán keresztül az élelmiszertermelés számára. (c) Az ökoszisztéma védelme: a fenntartható vízgazdálkodáson keresztül az ökoszisztéma teljességének biztosítása. (d) A vízkészletek megosztása: a békés együttműködés támogatása a vízhasználók között minden szinten, mind a határon belüli, mind pedig a határral osztott vízkészletek esetében. (e) A kockázatkezelés: a biztonság biztosítása az árvizektől, az aszálytól, a szennyezésektől és más vízhez kötődő veszélyektől. (f) A víz

³⁰⁶ Lásd például: WWAP 2012, 139.

³⁰⁷ BEEK–LINCKLAEN Arriens 2014. Vö. WWAP 2003, 18.; WWAP 2006, 406.

³⁰⁸ Lásd: SHAH 2016, 19.

³⁰⁹ NVS, 22.

³¹⁰ WORLD WATER COUNCIL 2000.

³¹¹ GWP 2000.

³¹² WORLD WATER COUNCIL 2000, 1.

értékének meghatározása: a vízgazdálkodásban tükröződnie kell a víz gazdasági, társadalmi, környezeti és kulturális értékének minden vízhasználat esetében, a vízszolgáltatások esetében pedig a víz beárazásának is meg kell történnie. Mindezen megközelítésnek mindazonáltal figyelembe kell vennie a szegények és a társadalom más sérülékeny csoportjainak alapvető igényeit, valamint a méltányosságot. (g) A bölcs vízszemléletű kormányzás megvalósítása.³¹³

A szakirodalom³¹⁴ a vízgazdálkodás tizenkettő olyan *alapvető változásra szoruló területét* azonosította a vízszemléletű kormányzáson belül, amelyek együttes megvalósítása esetében komoly lépés tehető az integrált vízgazdálkodás irányába. Ezen területeket a 2006-os Víz Világjelentés is átveszi, illetőleg eggyel ki is egészíti.³¹⁵ Ezek a változtatásra szoruló területek három csoportba tagolva a következők. (a) *A lebetőségeket megteremtő környezetbe* tartozó területek: (1) a *politikai terület*: a vízhasználat és vízvédelem céljainak meghatározása; (2) a *jogalkotási terület*: a politika és célok megvalósítása érdekében szükséges szabályok meghatározása; (3) a *pénzügyi és ösztönző terület*: a vízigények kielégítése érdekében szükséges pénzügyi források biztosítása. (b) *Az intézményrendszerhez* tartozó területek: (4) a *szervezeti terület*: a szükséges intézményi keretek kialakítása; (5) az *intézményi kapacitásépítés területe*: a humánerőforrás fejlesztése. (c) *A gazdálkodási eszközökhöz* tartozó területek: (6) a *vízkészletek értékelése*; (7) az *integrált vízgazdálkodást szolgáló tervek*: a fejlesztési lehetőségeknek, a rendelkezésre álló vízkészletek használatának és az emberek közötti együttműködésnek az egyesítése; (8) a *vízigényekhez (kereslethez) igazodó vízgazdálkodás*; (9) a *társadalmi eszközök*: vízszemléletű társadalom fejlesztése; (10) a *konfliktuskezelési eszközök*: vitarendezés és a vizek megosztását lehetővé tevő együttműködések; (11) a *szabályozási eszközök*: az igazságos elosztás és a vízhasználati korlátozások meghatározása; (12) a *gazdasági eszközök*: a hatékonyság és méltányosság érdekében a víz értékének és árának meghatározása; (13) az *információgazdálkodás és -megosztás*: tudásfejlesztés a jobb vízgazdálkodás érdekében.³¹⁶

Annak érdekében, hogy hatékony vízszemléletű kormányzás épülhessen ki, és hogy az integrált vízgazdálkodást sikerüljön a gyakorlatba is átültetni a *Globális Vízszövetség (Global Water Partnership, GWP)* elnevezésű szakértői csoport kidolgozott³¹⁷ egy – a fenti 13 alapvető változásra szoruló területen alapuló, azt immáron továbbfejlesztő – jelen állás szerint *60 eszközből* álló csomagot (*IWRM ToolBox*),³¹⁸ amellyel a vízhez kötődő kihívásokra a szakemberek választ

³¹³ A vízbiztonság koncepciójának legfrissebb újragondolása kapcsán lásd: SHAH 2016.

³¹⁴ GWP 2004, 12–13.

³¹⁵ WWAP 2006, 14.

³¹⁶ WWAP 2006, 14.

³¹⁷ HALL–ROGERS 2003, 30.

³¹⁸ Ezekről lásd: THALMEINEROVA 2015, 14–19.; GWP 2017c.

adhatnak, hangsúlyozva, hogy nincs biztos recept, és hogy az egyes esetekre különböző eszközök, illetve különböző módon alkalmazva adhatnak csak jó választ. Előremutatónak találjuk annak meghatározását, hogy az egyes eszközök (például egy új víziközmű-szabályozás bevezetésénél) megfelelőségének kiválasztásánál mit tartanak fontosnak mérlegelni: (a) *Politikai adottságok megléte*: vagyis, hogy van-e olyan politikai szakértő, aki végig tudja vinni a reformokat, maga az adott eszköz bevezetése politikailag értelmezhető időkeretben képes-e eredményeket produkálni, az ellenérdekelt szektorok döntéshozói mennyiben vonhatók be illetve szigetelhetők el annak érdekében, hogy az adott eszköz bevezetése megvalósulhasson. (b) *Szakmai adottságok megléte*: az adott eszköz bevezetése igényel-e valamilyen speciális szakmai ismeretet, és ha igen, akkor ez rendelkezésre áll-e, illetve miként biztosítható. (c) *Végrehajtási adottságok megléte*: rendelkeznek-e azon hatóságok, gazdálkodási egységek a szükséges technikai, pénzügyi eszközökkel és humán erőforrással, amelyek feladata az adott eszköz végrehajtása. (d) *Elfogadottsági adottságok megléte*: mivel sok eszköz a vízhasználati magatartások megváltoztatását célozza, ezért fontos szempont, hogy a vízhasználók rendelkeznek-e megfelelő tudással, illetve képességekkel a változásokhoz.³¹⁹ A Globális Vízsövetség szerint a vízhez kötődő kihívások kezelésére gyakorta több eszközt is alkalmazni kell, amelynek során figyelemmel kell lenni arra, hogy azok kombinációja milyen eredményre vezethet, illetve hogy milyen sorrendiséget igényelnek, stb. Az *összetett eszközök* alkalmazásának tipikus esetei a következők. (a) Maga az eszköz alkalmazása más eszközök bevezetését is igényli *előfeltételként*; például egy korlátozási előírás bevezetése feltételezi azt, hogy van olyan hatóság, amely vizsgálja, ellenőrzi annak batartását. (b) Az adott eszköz igényli egy másik *párhuzamosan bevezetendő* eszköz alkalmazását annak érdekében, hogy hatékonyan működhessen; például az öntözés hatékonyságának fejlesztése kapcsán nem elegendő pusztán a kapcsolódó díjak bevezetése, hanem szükséges a gazdálkodók megfelelő információkkal történő ellátása is az öntözés megfelelő alkalmazásához (természetvédelem, magasabb értékű termékek körének ismerete, stb). (c) Egy adott eszköz bevezetésének lehetnek *vesztesei* (például a vízszolgáltatás fejlesztése miatt fölöslegessé váló munkaerő), akiket valamiképpen kompenzálni kell annak érdekében, hogy elfogadják a változást. (d) Az adott eszköz bevezetésének lehetnek *nem kívánt, illetve nem tervezett következményei*; például a víziközmű-szolgáltatásban kialakuló monopólium – megfelelő szabályozás hiányában – visszaélésekre adhat lehetőséget.³²⁰

A fentiekből is kitűnik tehát, hogy az integrált vízgazdálkodás megvalósításának egyik fontos feltétele a megfelelő *együttműködést lehetővé tevő intézményi*

³¹⁹ GWP 2017c.

³²⁰ GWP 2017c.

keretek kialakítása. Így például, hogy az ivóvíz-felhasználásról, vagy öntözővíz-felhasználásról, illetve az ipari vízfelhasználásról születő döntések ne egymással semmiféle kapcsolatban nem lévő hatóságok keretében szülessenek meg.³²¹ Vagyis az intézményi kérdések ezáltal nyernek fontosságot az integratív vízgazdálkodás koncepciójában is.

A Víz Világjelentések kiemelik, hogy az integrált vízgazdálkodás (integrated water resource management; IWRM) koncepciójához nagyon hasonló koncepció az *integrált vízgyűjtő gazdálkodás* (integrated river basin management; IRBM), amely egy adott folyó vagy tó vízgyűjtőjét tekinti egy ökológiailag meghatározható gazdálkodási egységnek. Meglátásunk szerint ezen koncepció képezi az alapját az Európai Unió vízgazdálkodási koncepciójának is, amely legszembetűnőbben az Európai Unió vízügyi kérdéseinek legfőbb kötelező keretszabályozását adó Víz Keretirányelvben (VKI) ölt testet. Habár maga a Víz Keretirányelv *expressis verbis* maga nem tartalmaz utalást sem az integrált vízgazdálkodás koncepciójára, sem pedig az integrált vízgyűjtő-gazdálkodás koncepciójára (a Víz Keretirányelv előzményét képező 1996-os, uniós vízpolitika alapelveit is megfogalmazó bizottsági dokumentum ezzel szemben már kifejezetten említette az integrált vízgazdálkodás koncepcióját, és külön a vízgyűjtő-gazdálkodást is³²²), mégis – magunk részéről – az integrált vízgazdálkodás irányába tett szabályozás egyik pozitív példajaként említenénk azt. A Víz Keretirányelv ugyanis lényegében³²³ már a mennyiségi és minőségi aspektusok integrációjának, illetve a vízszemléletű kormányzás, mind horizontális, mind vertikális integrációjának jegyében született. Bizonyos (például magyar vonatkozású³²⁴) előzményeket követően az EU Vízstratégiájának tekintett dokumentumban (EU VS) már szerepel a nemzetközi dokumentumokból ismert integrált vízgazdálkodás kifejezés (az ENSZ Rio+20 Nyilatkozatára hivatkozva), nevezetesen a vízszemléletű kormányzás koncepciójának meghatározásánál. A vízszemléletű kormányzás

³²¹ Lásd például: WWAP 2012, 138–139.

³²² EURÓPAI KÖZÖSSÉG BIZOTTSÁGA 1996, 14–15.

³²³ „Szükség van egy integrált közösségi vízpolitika kialakítására... Szükséges a víz védelmének és a fenntartható gazdálkodásnak a közösségi politika más, olyan területeibe való további integrálása, mint az energia-, a közlekedés-, a mezőgazdasági, a halászati, a regionális és idegenforgalmi politika. Ennek az irányelvnek alapot kell biztosítania a folyamatos párbeszédhez és a fokozottabb politikai integrációra törekvő stratégiák fejlesztéséhez. Ez az irányelv fontos hozzájárulást jelenthet a tagállamok együttműködésének más területei, többek között az európai területfejlesztési terv (ESDP) számára... A környezetvédelem céljából szükséges a minőségi és a mennyiségi szempontok fokozottabban kell integrálni a felszíni és a felszín alatti vizek esetében egyaránt, figyelembe véve a víz természetes körforgását.” VKI, preambulum (9), (16), (34) pontok.

³²⁴ Lásd például a magyarországi EU-elnökség fontos eredményét: EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA 2011, 5–7., 9., 12.

koncepcióját az EU VS ugyanis akként határozta meg, mint amelynek legfőbb célja az integrált vízgazdálkodás megvalósítása.³²⁵ Ezen túl az EU VS magát az integrált vízgazdálkodás koncepcióját, meghatározását magát nem részletezte, azt – az ENSZ dokumentumára hivatkozva – adottnak veszi. Az EU VS több helyen is kitér rá, hogy az EU vízgazdálkodása tekintetében aránytalanságok vannak a minőségi és a mennyiségi aspektusok között, az utóbbi kárára, vagyis a vízgazdálkodás mennyiségi vonatkozásait még fejleszteni javasolja az integratív szemlélet jobb megvalósítása érdekében.³²⁶ Hasonlóképpen további fejlesztésként jelöli meg a vízpolitika korábbinál mélyebb integrációját más uniós politikákba, így például a mezőgazdasági, területfejlesztési, energia, közlekedési, illetve integrált katasztrófavédelmi politikákba.³²⁷

Az integrált vízgazdálkodás koncepciójának érvényre juttatása szempontjából lényeges előrelépésként értékelendő, hogy az integrált vízgazdálkodás megvalósításának előírása (még hozzá határon átnyúló együttműködési formában is) bekerült a Fenntartható Fejlődési Célok közé (SDG 6.5). Jelenleg is folyik egyébiránt e cél megvalósulásának nyomon követését lehetővé tevő módszertani dokumentum kidolgozása, mivel az SDG készítői nagyon jól ráéreztek arra, hogy az integráció elvárása roppant mód fontos, azonban az integrációnak különböző fokai vannak. Ezen okból a UN-Water keretei között nekikezdték az integráció fokának mérését lehetővé tevő módszertani útmutató kidolgozásának (egy nullától százig terjedő skálán; egyelőre úgy tűnik, hogy nagyban támaszkodva a *Globális Vízszövetség* által kidolgozott fentebb hivatkozott rendszerekre), amelyben úgy tűnik, hogy az integrációt támogató jogi eszközök értékelése is fontos szerepet kap.³²⁸

Rátérve az integrált vízgazdálkodás koncepciójának magyarországi alkalmazására, az NVS – hasonlóan számos előzményére³²⁹ – az integrált vízgazdálkodásra maga is, mint a magyarországi vízgazdálkodási problémáinak egyik megoldásaként tekint: „*A vízgazdálkodási konfliktusok kezelésének és megelőzésének módját: a víz természeti egysége és a vízgazdálkodás társadalmi-gazdasági megosztottsága*

³²⁵ „Vízügyi irányítás: ahhoz, hogy teljesíteni lehessen a Rio+20 nyilatkozat kötelezettségvállalását – »az integrált vízkészlet-gazdálkodás végrehajtásának jelentős javítása az összes lehetséges szinten« – a vízgyűjtők szintjén megfelelő vízügyi irányításhoz vezető hatékony intézményi felépítésre van szükség. A megfelelő irányítás és a fenntartható vízgazdálkodás a víz és a biztonság kapcsolata révén regionális és nemzetközi szinten hozzájárul a béke és a politikai stabilitás biztosításához.” EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012b, 2.6. pont.

³²⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012b, 2.1. és 2.3. pontok.

³²⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012b, 2. pont.

³²⁸ UN-WATER 2017g.

³²⁹ Ezek közül példaként lásd SOMLYÓDY (szerk.) 2011, 27., 45., 53., 61., 75., 156.

*közötti ellentmondást feloldó integrált vízgazdálkodás.*³³⁰ Az NVS integrált vízgazdálkodáson ugyanazt érti, mint amit a fent hivatkozott nemzetközi dokumentumok, ugyanis az NVS lényegében átveszi a Víz Világjelentések által alkalmazott koncepciót. Hasonló a helyzet, ha a 2016-os lezajlott Budapesti Víz Világtalálkozó (BWS) záródokumentumát³³¹ vizsgáljuk, az ugyanis a nemzetközi dokumentumoknak (Víz Világjelentések, Global Water Partnership) megfelelően, a magyar sajátosságokra (például a határral osztott vízgyűjtők nemzetek közötti együttműködésen alapuló használatára) is figyelemmel emelte ki az integrált vízgazdálkodás koncepcióját, illetve annak megvalósításának fontosságát. Amennyiben rátérünk az integrált vízgazdálkodás megvalósítását szolgáló hazai jogszabályi háttérre, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy az integrált vízgazdálkodás koncepciója által megtestesített rendszerszintű megközelítésből, illetve e viszonyok szabályozásából – a hazai vízgazdálkodás alapját képező – Vgtv. önmagában leginkább egy, a vízszektorok (víziközmű-szolgáltatások, mezőgazdasági öntözés, ipar vízfelhasználás, vízkárelhárítás) közötti integrációt valósít meg. Mindezek mellett a Vgtv. figyelemmel van, mind a vizek mennyiségi-minőségi aspektusaira, mind pedig a felszíni és a felszín alatti vizek sajátosságaira és a hozzájuk kötődő társadalmi viszonyokra is. Látnunk kell azonban azt, hogy az integrált vízgazdálkodás koncepciója mindezeket túl megköveteli még a többi környezeti elemmel való összhangot is, illetve a vízkörforgás más elemeire is figyelmet fordít, mint amilyenek például a tengerparti területek. A többi környezeti elemmel való összhangot azonban már nem annyira a vízgazdálkodási, mint más jogszabályok biztosította keretek teremthetik meg. Ilyen kereteket biztosíthat hazai szinten például a mindenféle szektor közötti kapcsolatot biztosító Alaptörvény, vagy a mindenféle környezeti elem használata közötti összhangot lehetővé tevő – a környezetjog alapvető jogszabályának számító – a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.), kiegészülve számos más általános és különös környezetjogi jogszabállyal. Ami a tengerekkel hatályos parti vizeket illeti, voltaképpen érthető, hogy a magyar Vgtv. miért nem tartalmaz ezekre speciális rendelkezéseket; az e vizekkel és területekkel való összhang megteremtése Magyarország esetében leginkább az európai uniós szabályok – különösen a Víz Keretirányelv és a tenger-védelmi stratégiáról szóló 2008/56/EK keretirányelv³³² –, illetve a nemzetközi

³³⁰ NVS, 21.

³³¹ BUDAPEST WATER SUMMIT 2016, 14–16.

³³² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/56/EK irányelve (2008. június 17.) a tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv).

előírások – mint amilyen a Szófiai Egyezmény³³³ – garantálják, illetve ezek leképeződései a különböző hazai jogszabályokban. A szociális dimenziók és egyenlő bánásmód elvárások megint csak a magyar jogrendszer más elemeiben tűnnek fel: Alaptörvény, egyenlő elbánás törvény és hatóság, víziközmű-szabályozás, alapvető jogok biztosa stb.³³⁴

Végezetül megjegyezzük, hogy van olyan jogi kötőerővel bíró dokumentum is, amely tartalmazza magát az integrált vízgazdálkodást. Nemzetközi szinten ilyen dokumentum a *Kárpátok Keretegyezménye*,³³⁵ amely a *fenntartható és integrált víz/vízgyűjtő gazdálkodás* néven az ún. *hegyvidéki folyók vízgyűjtőinek* vonatkozásában a Víz Világjelentésekben meghatározott integrált vízgazdálkodás koncepciójának megfelelő, ugyanakkor meglehetősen általános – s ebből kifolyólag önmagukban nehezen végrehajtható – szabályokat állapít meg a vízpolitika megalkotása, illetve végrehajtása terén.

2.3. Az adaptív vízgazdálkodás

Az *'adaptív vízgazdálkodás'* (*adaptive water management*) koncepciója nemzetközi szinten a modern vízgazdálkodásban tapasztalható *bizonytalanságok kezelésére* született meg,³³⁶ és lényegében e nemzetközi megoldásokhoz hasonlóan, azokat átvéve a Nemzeti Vízstratégiánk is a bizonytalanságok kezelésében határozza meg az adaptív vízgazdálkodás lényegét, nevezetesen: „*adaptív vízgazdálkodás alatt az időben és térben változó környezeti és egyéb körülményekhez való alkalmazkodás képességét és gyakorlatát értjük.*”³³⁷ Az adaptív vízgazdálkodás jobb megértése végett fontosnak tartjuk ennek pozicionálását a vízgazdálkodás klasszikus koncepciójához, illetve az integrált vízgazdálkodáshoz képest.

A nemzetközi szakirodalomban általános elfogadott vélekedés szerint a vízgazdálkodás klasszikusan egy fentről lefelé építkező koncepciót takar, amelynek előnye az átfogó képet biztosító stratégiai megközelítés, amely egyfajta keretül szolgál a vízgazdálkodási tevékenységek és tervek fejlesztésének és végre-

³³³ Magyarországon kihirdette: a 74/2000. (V. 31.) Korm. rendelet a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló, 1994. június 29-én, Szófiában létrehozott Egyezmény kihirdetéséről.

³³⁴ Az egyenlő bánásmód témájában írt nagyszerű jogtudományi összefoglalót *Jakab Nóra*; lásd JAKAB 2016a.

³³⁵ Lásd: a Kárpátok védelméről és fenntartható fejlesztéséről szóló Keretegyezmény kihirdetéséről szóló 306/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet, 6. cikk.

³³⁶ Lásd például: WWAP 2012, 140.

³³⁷ NVS, 61. Az NVS a változó körülmények között lényegében ugyanazokat nevesíti, mint a 2012-es WWDR is: „*a klímaváltozás, a világ népesség-gyarapodása, az élelmiszer- és az energiabiztonság igényei, a technológiai meglepetések és a geopolitikai változások.*” NVS, 61.

hajtásának. Ezzel szemben – jobb esetben a klasszikus vízgazdálkodási koncepciót kiegészítve (!), és nem teljesen elhagyva – az adaptív vízgazdálkodás egy *alulról felfelé építkező* koncepciót takar, amelynek előnye az adott vízadóról és körülményekről pontos adatokkal bíró *műveleti megközelítés*, amelyben a feladatokat számos szereplő és érdekelt segítségével próbálják megoldani. A legfrissebb tapasztalatok alapján napjaink vízgazdálkodási bizonytalanságainak és kockázatainak megoldására a két megközelítés – adott helyzetre illő – megfelelő *együttes alkalmazása* adhatja a legmegfelelőbb választ.³³⁸

Az integrált vízgazdálkodás koncepciójával összevetve az adaptív vízgazdálkodásról megállapítható, hogy az adaptív vízgazdálkodás *nem feltételezi az integrált vízgazdálkodást* mint egyfajta keretet, attól elkülönülve is alkalmazható koncepció, amely sajátos elveken és megközelítésen alapul.³³⁹ Ugyanakkor természetesen a két koncepció nem is zárja ki egymást, vagyis az adaptív vízgazdálkodás bevezethető – a fenntartható fejlődés általánosan elfogadott gazdálkodási keretének számító – integrált vízgazdálkodásba.³⁴⁰ A vízszemléletű kormányzás és az integrált vízgazdálkodás annak alapvető eszközei és eljárásai, hogy miként eléghetők ki hatékonyan és jól az egymással versengő szektorok igényei egy relatíve véges vízkészletből. Az integrált vízgazdálkodásba illesztett adaptív vízgazdálkodás ahhoz járulhat hozzá, hogy olyan külső kihívásokra válaszoljon a vízgazdálkodás, amelyek felett nincs közvetlen ellenőrzése.³⁴¹

Mivel az adaptív vízgazdálkodás egyfajta eszköz a vízgazdálkodás előtt álló bizonytalanságok kezelésére, ezért méltán vetődik fel a kérdés, hogy pontosan milyen bizonytalanságokról is van szó. A Víz Világjelentés a legproblémásabb *bizonytalanságok* közül különösen a következőket nevesíti: (a) az emberiség lélekszám-növekedésének természete és időbeli alakulása, (b) a migráció, (c) a globalizáció, (d) a változó fogyasztási szokások, (e) a technológiai fejlődés, valamint (f) az ipari és mezőgazdasági fejlődés.³⁴²

Az adaptív vízgazdálkodásnak különösen a *különböző elvekre* kell épülnie.³⁴³ (a) A *diverzifikációnak* – vagyis annak felismerésének, hogy a sokoldalú rendszerek képesek jobban megbírkózni a szélsőséges körülményekkel – a vízgazdálkodás középpontjába kell kerülnie. (b) A *sérülékenység felmérése*, amelynek során több szempontból is értékelnek egy vízgazdálkodási rendszert: megbízhatóság

³³⁸ WWAP 2012, 291.

³³⁹ WWAP 2012, 291.

³⁴⁰ Lásd például: WWAP 2012, 140., 291.

³⁴¹ WWAP 2012, 292.

³⁴² Lásd például: WWAP 2012, 139–140. Ezen bizonytalanságok hatására jegyzi meg a 2012-es WWDR, hogy „a tegnapi tapasztalataira alapozva a továbbiakban nem lehet napjaink tudományát a jövő szükségleteinek meghatározására használni”. WWAP 2012, 140.

³⁴³ WWAP 2012, 293–296.

(*reliability*, vagyis a sikeres teljesítmény lehetősége), erőteljesség (*robustness*, egy rendszer mennyire képes kielégítő teljesítményre különböző scenáriók alatt), rugalmasság (*resilience*, egy rendszer milyen gyorsan épül fel meghibásodásából; például egy súlyos árvíz vagy szennyeződés után),³⁴⁴ sérülékenység (*vulnerability*, egy esetleges meghibásodásnak milyen komoly következményei lehetnek). Az sem mellékes, hogy az adott stratégiát milyen vezérlő elv mentén készítik el. Korábban jellemzően korábbi időszakok adataira és statisztikai elemzésekre hagyatkozva készültek mindezek, de manapság például a *költség-haszon elemzésen*, illetve az *elfogadható kockázat elemzésén* alapulnak. (c) Az *elővigyázatosság elve* szintén fontos eleme az alkalmazkodásnak. Vagyis egy olyan esetben, amikor – az ezt alátámasztó tudományos eredmények hiányában – felmerül annak lehetősége, hogy egy szakpolitikai döntés vagy intézkedés hatása esetleg káros az emberekre vagy a környezetre, annak bizonyítása a döntéshozóra hárul, hogy a szakpolitikai döntés vagy intézkedés nem káros. (d) A vízgazdálkodás *információigényeinek* megfelelő kielégítése. A kockázatok csökkentésének egyik lehetősége a megfelelő minőségű és mennyiségű információk biztosítása a modern vízgazdálkodás számára. A víz időben és térben változóan, folyamatos áramlásban van jelen, a korábbi vízgazdálkodási koncepciók mégis gyakorta egyfajta állandó, statikus jelenségként tekintettek rá. Ez a megközelítés korábban elegendő volt, azonban napjainkra az igények és a kölcsönös függőségek összetettebbé válásával, a pontos információk és adatok hiánya egy növekvő kihívás elé állítja a döntéshozókat. A megfelelő minőségű és mennyiségű információ teremtheti meg annak lehetőségét, hogy a döntéshozók során a szükséges *scenariók* elkészülhessenek. Az adaptív vízgazdálkodás ugyanis immáron felhagyott azzal a korábbi gyakorlattal, hogy csak egyetlen lehetséges jövővel számoljon, és immáron az alapján próbálja meghatározni a jelen feladatait, hogy több potenciális jövővel is kalkulál. Ezt követően kerülhet sor a *megfelelő modellek* megalkotására is.

A 2012-es Víz Világjelentés nevesíti azon megközelítéseket, amelyeket a minden részterületet átfogó vízgazdálkodás mellett egy sikeres adaptív vízgazdálkodásnak magában kell foglalnia: (a) Az adaptív vízgazdálkodásnak is egy együttműködő kormányzásra kell épülnie. (b) A politikai, intézményi és jogi rendszerek ne akadályozzák az alkalmazkodási megközelítést, hanem segítség azt. (c) Meg kell történnie az átállásnak egy vízigény-gazdálkodásra, amelyben ugyanakkor a vízkészletekhez való hozzáférés jelenti a vízgazdálkodás kiindulópontját. (d) Nagyobb figyelmet kell szentelni a könnyű struktúrákat előtérbe helyező vízgazdálkodási intézkedésekre, arra tekintettel, hogy – megfelelő módon használva (!) – a politikai és jogi intézkedések az összes érintett szektorban hozzájárulhatnak a vízzel való fenntarthatóbb használathoz. (e) Fel kell ismerni,

³⁴⁴ A reziliencia értelmezéséről lásd BÁNDI 2017b, 7–28.

hogy a vízgazdálkodásban a változó körülményekhez történő alkalmazkodásnak immáron egy hosszú távon folytatandó gyakorlattá kell váljon, és az nem pusztán egy egyszeri intézkedés. (f) A vízgazdálkodás finanszírozásának az alapja a víz értékének kifejezése és beárazása (mindez azonban nem járhat a társadalom legsérülékenyebb csoportjainak vagy a helyi versenyképesség aránytalan sérelmével).³⁴⁵

Az NVS az adaptív vízgazdálkodást szintén, mint követendő koncepciót határozza meg: „Az aktív adaptációhoz komplexitásra és megelőzésre van szükség. Például: árvízszint-csökkenés tározással, a tározott víz hasznosítása a szárazodásnak kitett területeken, egyidőben a természetes alkalmazkodóképességű növényállomány telepítésével... A jövő vízgazdálkodásának a kihívása, hogy miként legyen megelőző és miként tegyen szert rugalmas eszközökre. Ez az évszázados »létesítményes« (hard) vízpépítés mellett a vízigényt és -kibocsátást szabályozó, területhasználatot befolyásoló nem szerkezeti (soft) vízgazdálkodás. Ennek legfontosabb eleme a tudományra támaszkodó előrelátás.”³⁴⁶ Ezen – integrált vízgazdálkodásba ágyazott – adaptív vízgazdálkodás koncepciójának egy sajátos magyar továbbfejlesztése az ún. tájszemléletű vízgazdálkodás, amit a következő részben külön is elemzünk.

2.4. A tájszemléletű vízgazdálkodás

Az adaptív, illetve integratív vízgazdálkodás iránti igény Magyarországon legszembetűnőbben az Alföldön, méghozzá a Tisza vízgyűjtőjén jelentkezett. Ezen kijelentés alátámasztásaként érdemes megvizsgálni azt, hogy a vízhez kötődő három nagy káresemény (árvíz, aszály és – a sajátosan magyarnak tekintett – belvíz), mely területeket érinti a leginkább. Az igazán érdekes felfedezés akkor következik be, ha a három káresemény által érintett területeket egymásra vetítjük (lásd az árvíz, belvíz és aszály által veszélyeztetett területeket bemutató 2.3. ábrát). Ebből ugyanis kitűnik az, hogy a Tisza vízgyűjtőjében bizony igencsak nagy, összetett kihívások előtt áll a vízgazdálkodás; az NVS szóhasználatával élve: „a vizsgálunk elsősorban az Alföld középső tájain halmozódnak”.³⁴⁷

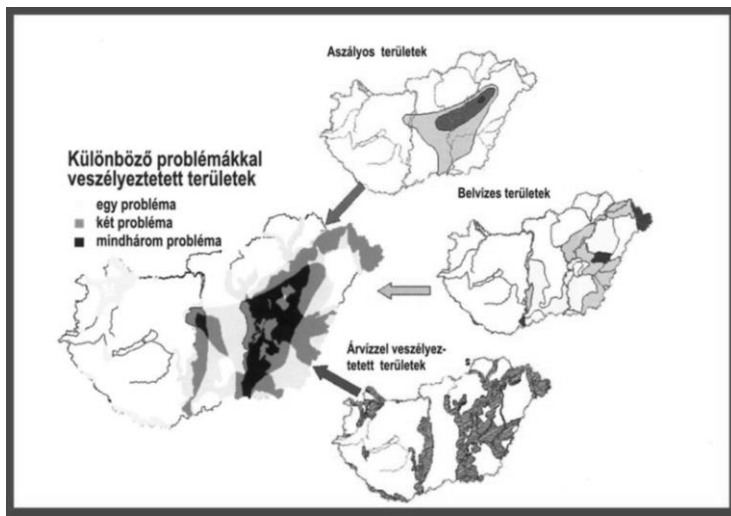
A magyar vízgazdálkodásban éppen a fenti kihívásokat látva alakult ki az az álláspont (Balogh Péter, Borsos Béla), amely a Tisza XIX. századi szabályozásának nemvárt következményeként tekint a vízhez kötődő káresemények kummulációjára, és amely a Tisza vízgyűjtő területét erre tekintettel az alábbi szavakkal

³⁴⁵ WWAP 2012, 141. Az adaptív integrált vízgazdálkodás további fontos összetevőiről lásd még: WWAP 2012, 296.

³⁴⁶ NVS, 62. A témában az erdőgazdálkodás és a vízviSSzatartás kapcsolatának vizsgálatáról és annak eredményéről: EURÓPAI KÖRNYEZETVÉDELMI ÜGYNÖKSÉG 2015.

³⁴⁷ NVS, 5.

illette: „*kiszáradt táj*”, „*mocsárra épült sivatag*”, „*hamis táj*” – s ehhez kapcsolódóan – „*víztelenített tájhasználat*”.³⁴⁸



2.3. ábra: Árvíz, belvíz és aszály által veszélyeztetett területek Magyarországon
Forrás: NVS, 29.

E megközelítés szerint a védművek korlátlan fejlesztése helyett bizonyos helyeken érdemes megfontolni a természetközeli vízjárás részleges helyreállítását, és egy természethez közeli (táj)gazdálkodás folytatását.³⁴⁹ A Vásárhelyi-tervvel, illetve a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztésével³⁵⁰ kapcsolatos bizonyos fokú kritika egyébiránt megjelenik az NVS-ben is: „*korszakos siker az új Tisza-völgyi árvédekezési doktrína (a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése) kidolgozása, de kedvezőtlen, hogy az eredetileg elképzelt komplexitással szemben egyoldalúan árvízvédelmi célokra szűkült a megvalósítása.*”³⁵¹ A Balogh Péter által szorgalmazott megoldás egyébiránt – a területhasználat és vízhasználatot

³⁴⁸ BALOGH 2016. A NKE-konferencián elhangzott, hogy a Vásárhelyi-terv felülvizsgálata során a Balogh Péter által szorgalmazott táji vízvisszatartást is vizsgálták, és számításokat is végeztek annak költségeit illetően (például utak, vasútvonalak áthelyezése), ám azt rövid távon magas költségei miatt elvetették a döntéshozók.

³⁴⁹ A témáról bővebben lásd: BORSOS 2010.

³⁵⁰ Lásd a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése) közérdekűségéről és megvalósításáról szóló 2004. évi LXVII. törvényt.

³⁵¹ NVS, 6. Az NVS ezt követően a nagyvízi mederkezelési tervek jelentőségét is kiemeli, amelyek jogszabályi háttéréről lásd: Vgtv. 24. §, és 1. sz. melléklet 12. pont.

egységben kezelő – táji vízviszatarítás, amelynek helyes alkalmazása alapján a belvíz „*inkább áldás, mint átok*”.³⁵² Mint látható ezen elképzelés az adaptív és integrált vízgazdálkodási koncepciók egyik sajátos magyar – s azon belül is különösen a Tisza vízgyjűjtőjére alkalmazott – megközelítése.

E koncepció számos eleme immáron a 2017-es NVS-ben is visszaköszön. Elsőként talán érdemes kiemelni azt, hogy az NVS a vízzel úgy is számol, mint „*tájalkotó tényezővel*”,³⁵³ és ebből kiindulva állapítja meg, hogy „*a vízpolitika és a vízgazdálkodás elválaszthatatlan a terület- és tájhasználatól*”,³⁵⁴ ugyanis – teszi hozzá máshol – a „*vízállapotokkal szembeni igények nagyrészt területhasználat formájában jelennek meg*”.³⁵⁵ Majd – a korábban hivatkozott tiszai problémakörre is hivatkozva – folytatja: „*A jelenlegi föld- és vízhasználat egyséku, nem tölti be megfelelően a táj és társadalom működéséhez szükséges szerepet. Nem ritka az inkább vizetek, gyepek és erdők számára alkalmas helyeken a szántóművelés. Ez túlterbeli az ár- és belvízvédelmet, valamint folyamatosan csökkenti a stratégiai vízkészleteket. Egyes vidéki területek országos átlagnál rosszabb mutatói bizonyítottan összefüggenek a tájhasználat és a vízgazdálkodás helyzetével is (a felső- és középső-tiszai kistérségekben). A folyóink, vízfolyásaink medrében levő építmények, az elvadult szántók, az erdők aljnövényzetének elburjánzása rontja a folyó vízszállító képességét. Ezt igazolja, hogy bár az árvízi vízhozamok nem nőnek, a vízállások erősen emelkednek (például Budapestnél 10 éven belül 3 alkalommal döntött rekordot a Duna vízállása, holott a vízhozam nem változott számottevően). A nagyvízi medrekből kivonult a szántóföldi művelés, a parlagon maradó földeken özönfajok burjánzottak el, jelentős érdeességet okozva a víz lefolyásának útjában. A folyók felé terjeszkedő települések is rontják az árvíz levezetését, és ezeknek a településrészeknek a megvédése árvíz idején rendkívüli erőfeszítést, esetenként a védett értéket messze meghaladó ráfordítást igényel.*”³⁵⁶ Mindezen problémákra és kihívásokra válaszul az NVS a következőket javasolja: „*A fenti összefüggések a vízgazdálkodás és a területhasználatok között a terület- és település-fejlesztés rendszerében jeleníthetőek meg. Célszerű lenne a területfejlesztési tervek vízgazdálkodási fejezetéhez rögzített tartalmi előírásokat tenni. A településfejlesztési tervek vízgazdálkodási szempontjait egy fejezetben hatékonyabban lehet érvényesíteni. Ennek keretében előírható lenne egyebek mellett a települési vízrendezési tervek készítése, a vízgyjűjtő-gazdálkodási tervekben szereplő egyes intézkedések (pl. vízfolyások menti pufferzóna) konkrét szerepeltetése a településrendezési tervekben*”,³⁵⁷ illetve „*az árvíz- és belvízkezeléssel érintett területeken összefonni kell a területhasználatváltást a természeti adottságoknak nem*

³⁵² BALOGH 2016. Lásd még: BALOGH 2001; BALOGH 2003; BALOGH 2005.

³⁵³ NVS, 18.

³⁵⁴ NVS, 22.

³⁵⁵ NVS, 62.

³⁵⁶ NVS, 63.

³⁵⁷ NVS, 63.

megfelelő területhasználat esetében”.³⁵⁸ Az NVS mindezek megoldása kapcsán kifejezte azt is, hogy átfogó jogszabályváltozásokat is fontosnak ítélt a témakörhöz kapcsoltnak.³⁵⁹

A területhasználat, tájhasználat és vízgazdálkodás közötti szoros kapcsolattal az MTA Nemzeti Víz tudományi Kutatási Programjának hatodik fejezetét előkészítő munkacsoportjában is foglalkoztak, és annyira fontosnak találták mindezt, hogy a hatodik fejezet munkaanyagában³⁶⁰ indokoltak tartották külön koncepcióként történő nevesítését, *Ungvári Gábor* felvetésére, *tájszemléletű vízgazdálkodás* elnevezéssel, amely kifejezést végül a hatodik fejezetet véglegesítő állandó munkatársak is elfogadtak.

Magunk a tájszemléletű vízgazdálkodás önálló koncepcióját elfogadhatónak tartjuk, ugyanakkor annak alkalmazása kapcsán megfontolandó szempontokként a következőket vetjük fel. Egyrészt azt, hogy a tájhasználati kérdések ügyében úgy látjuk, hogy leginkább a felszíni vizek, illetve csapadékgazdálkodási kérdések merültek fel ezidáig, és a felszín alatti vizek kevésbé kerültek e koncepció látókörébe. Magunk fontosnak tartanánk a tájszemléletű vízgazdálkodásba a felszín alatti vizek vizsgálatát, használatuk kérdéseit is bevonni. Másrészt a „táj”-elem kiemelése esetén szükségesnek tartjuk annak pontosabb definiálását, ugyanis azt tapasztaljuk, hogy arra vonatkozóan szintén többféle megközelítés³⁶¹ is megtalálható, egyúttal pedig különösen annak rögzítése is

³⁵⁸ NVS, 92. Meg kell jegyezzük mindehhez, hogy a Vidékfejlesztési Programban létezik is egy támogatási intézkedés (VP4-16.5.1-16.) az ún. „fenntarthatóságot célzó tájgazdálkodás, terület- és tájhasználatváltás együttműködései”. Az NVS tovább a KAP zöldítési támogatásából ismert ökológiai jelentőségű (EFA) területei kapcsán fogalmazza meg – mintegy a támogatások feltételeként – „*az EFA-kijelölés keretében alkalmazható tájelemek elhelyezésének prioritási szempontokat*”; NVS, 117. A kérdéskör kapcsán lásd még KIS–UNGVÁRI 2016.

³⁵⁹ „*A vízgazdálkodási jogterület elsősorban az integrált vízgazdálkodás feltételeinek a megteremtése... miatt szorul módosításra. Ezen belül: ...az eddigi vízelvezetés központi gyakorlat helyett a vízviszataratásra, a vízhasznosításra, a csapadékvíz-gazdálkodásra koncentrálnó szemlélet megvalósítása szükséges. A tervezés – mint az irányítás eszköze – megújítása érdekében készüljenek el az alapvető vízgazdálkodási tervek (vízgyűjtő-gazdálkodási terv, árvíz kockázat-kezelési tervek, nagyvízi mederkezelési tervek) összhangjának és hatékony végrehajtásának a biztosítására az országos vízgazdálkodás-fejlesztési terv kidolgozásának és bevezetésének alapelvei.*” NVS, 13.

³⁶⁰ HONTI–SZILÁGYI–UNGVÁRI 2017.

³⁶¹ Ha pusztán a jogi megközelítésekből indulunk ki, akkor érdemes utalni a 2000-es firenzei Európai Táj Egyezményre (Magyarországon kihirdette a 2007. évi CXI. törvény), valamint az ennek alapján született 2017–2026 évre vonatkozó *Nemzeti Tájstratégiánkra*. A Nemzeti Tájstratégia 1. számú melléklete foglalja össze a legfontosabb jogszabályi háttérét a táj védelmét, tervezését, kezelését érintő törvényeknek. A tekintélyes lista ugyanakkor – megítélésünk szerint tovább is bővíthető – például a vadgazdálkodásról szóló 1996. évi

fontos lenne, hogy egy adott terület mely időszakához tartozó tájat tartjuk fontosnak megőrizni, illetve (esetleg) újjáépíteni. Harmadrészt úgy gondoljuk, hogy egybe lehetne vonni a kérdéskör rendszerszintű rendezését a földminősítések új rendszerének kialakításával (ui. meglátásunk szerint a régi aranykoronás rendszert már igen időszerű lenne egy újjal felváltani). Mindezekre tekintettel úgy látjuk, hogy a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciója a magyar viszonyokra – különösen pedig a Tisza vízgyűjtője esetében – ígéretesnek tűnő megközelítést takar, azonban még több elemében továbbfejlesztést igényelhet.

Az integrált vízgazdálkodás, az adaptív vízgazdálkodás, illetve a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciói fontos követelményeket határoznak meg a hazai vizes szektor szereplői számára. Mindezen koncepciók megvalósításának számos jogi vonatkozása is van, sőt a vízgazdálkodás ezen új koncepciói a jognak meghatározott szerepet szánnak, egyúttal a jogot a vízgazdálkodás – napjainkra egyre nagyobb jelentőségre szert tevő – ún. könnyű (infra)struktúrái között tartják számon, amely könnyű infrastruktúrák alkalmassá tehetik a modern vízgazdálkodást arra, hogy a XXI. századi kihívások által támasztott új igényeknek, a számtalan bizonytalanság ellenére eleget tudjon tenni.

Amit a jogi vonatkozásokat illeti, azonban előjáróban rögzítenünk kell, hogy a fenti koncepciók érvényre juttatásában szerepet játszó jogi előírások nem pusztán a vízszektor alapjogszabályának tekintett vízgazdálkodási törvényben található, hanem azon jelentős mértékben túlmutatva számos más jogszabály is érintett. Vagyis az integrált vízgazdálkodás, az adaptív vízgazdálkodás, illetve a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciói átültetésének jogi vetületei maguk is több jogágot, jogterületet, jogszabályt érintenek, ennél fogva igénylik a víz jogi szabályozásának alapjaiban történő újragondolását.

LV. törvénnyel, amely például kialakítja a vadgazdálkodási tájegységek intézményét; ennek részletszabályairól lásd a vadgazdálkodási tájegységről szóló 13/2016. (III. 2.) FM rendeletet. A 2000-es firenzei Európai Táj Egyezményre is figyelemmel került elfogadásra a Kárpátok védelméről és fenntartható fejlesztéséről szóló, 2003. május 22-én Kijevben készült Keretegyezményhez kapcsolódó, a biológiai és táji sokféleség megőrzéséről és fenntartható használatáról szóló jegyzőkönyv (Magyarországon kihirdette: 281/2009. (XII. 11.) Korm. rendelet) is. A tájak jogi szabályozása kapcsán lásd még a fentiekhez kapcsolódóan – a teljesség igénye nélkül: a 149/2016. (VI. 13.) Korm. rendeletet (Vízvisszatartás és tájhasználat-váltás tervezése az Ós-Dráva Programban), a számtalan tájvédelmi körzet létesítéséről szóló miniszteri rendeletet – így például: a 143/2007. (XII. 27.) KvVM rendeletet a Szigetközi Tájvédelmi Körzet védettségének fenntartásáról (vö.: 69/1992. (XI. 6.) OGY határozat a Szigetköz természetvédelmi, környezetvédelmi, tájvédelmi és területfejlesztési kérdése tárgyában), vagy a 146/2012. (XII. 27.) VM rendeletet a Körös-éri Tájvédelmi Körzet létesítéséről (különösen annak 2. sz. mellékletét) –, a természetvédelmi területek és tájvédelmi körzet létesítéséről, valamint természetvédelmi kezelő kijelöléséről szóló 6/1990. (III. 31.) KVM rendeletet.

Meglátásunk szerint ebben nagy szerepet tölthet be az az integratív szemlélet, amelyről *Fodor László* professzor is értekezett,³⁶² s amelynek különböző formái, típusai – külső-belső, materiális, eljárási, szervezeti stb. – mentén érdemes újragondolni a joganyagot.

Nemkülönben érdekesnek és értékesnek találjuk *Bándi Gyula* professzor azon gondolatait is, amelyet az adaptáció – és különösen a reziliencia – kapcsán közölt, nevezetesen, hogy ezek megvalósítására különösen mely jogintézmények azok, amelyek szóba jöhetnek. Úgy gondoljuk ugyanis, hogy az általa közölt – jelentős részben (de korántsem kizárólagosan) a környezetjog területéhez tartozó – jogintézmények jól alkalmazhatók, mind az integrált vízgazdálkodás, mind az adaptív vízgazdálkodás, mind pedig a tájszemléletű vízgazdálkodás megvalósítása terén. Bándi professzor három csoportba szedve ismerteti a lehetséges jogintézmények körét, megemlítve azt, hogy egyik jogintézmény sem önmagában tesz jobbá egy rendszert, hanem csak ha megfelelően alkalmazzuk az adott helyzetre. A jogintézmények és csoportjaik a következők.³⁶³ (a) *A jogelvek* közül különösen az integráció elve, a szubszidiaritás elve, az elővigyázatosság elve, az együttműködés elve, a tervszerűség elve, a társadalmi részvétel. (b) *A konkrét jogintézmények* között szintén számosat nevesít, ilyen például: a környezeti hatásvizsgálat, a kockázatelemzés, az együttműködési és önszabályozási típusú eszközök, az ösztönző típusú eszközök, az ellenőrzés és monitoring stb. (c) *Az államszervezési kérdések* között nevesíti a decentralizációt (illetve általánosságban az önkormányzatiságot), dekoncentrációt, konzultációt, kooperációt, társulási lehetőségeket, civil szféra diverzitását, átláthatóságot. Ez utóbbi, harmadik csoportba sorolt intézmények közül több a kormányzás kritériumaiként is nevesíthető (mint ahogyan tettük munkánk korábbi részében).

Mindezeket túl végül megjegyeznénk azt, amire korábbi munkánkban is utaltunk már, hogy „*a jogtudomány szempontjából különösen izgalmas kérdésnek tűnik azon igények jogintézményi megoldásokkal történő kielégítése, amelyek a vízgazdálkodás (mellette: természetvédelem) és területhasználat közötti összhangot célozzák. Itt végső soron elképzelhető lenne egy az erdő-, vad-, illetve halgazdálkodáshoz hasonló – bár azoknál sokkal komplexebb – tervgazdálkodás bevezetése a vizek által veszélyeztetett területeken, köztük kiemelten a mezőgazdasági földek vonatkozásában, a megfelelő tájhasználat elérése céljából [...]. Egy szigorú, ugyanakkor a természeti szélsőségek szempontjából rugalmas rendszer kidolgozása természetesen rövidtávon komoly költségekkel járhat, erre megoldásként azonban kézenfekvőnek tűnik a rendszer fokozatos bevezetése és fejlesztése.*”³⁶⁴

³⁶² FODOR 2000, 13–29.

³⁶³ BÁNDI 2017b, 19–28.

³⁶⁴ SZILÁGYI 2016a, 314.

3. A VÍZTUDOMÁNY(OK) ÉS A VÍZSZEMLÉLETŰ TUDOMÁNY

Amikor Magyarország Kormánya döntött a Nemzeti Vízfstratégia (NVS) elfogadásáról, egyúttal rendelkezett arról is, hogy a „Kormány támogatja – a Magyar Tudományos Akadémia koordinálásával – a Nemzeti Vízfstudományi Kutatási Program létrehozását, amelynek célja a Vízfstratégia tudományos alapjainak biztosítása és a vízfstudományi kutatások nemzetközi élvonalba emelése”.³⁶⁵ A magyar kormány döntését megelőzően – számos előzményt követően³⁶⁶ – még 2016 májusában, az MTA 187. közgyűlésén jelentette be az MTA elnöke, hogy három kiemelt – *alapkutatásokat és alkalmazott kutatásokat* is ötvöző – kutatási programot indít (ezek száma időközben négyre emelkedett), amelyek között nevesítésre került az MTA vízfstudományi programja is. A program elvi alapjait lerakó MTA elnöki vízfstudományi ad hoc bizottság által tett előterjesztést végül 2016. június 28. napján fogadta el az MTA Elnöksége.³⁶⁷ Az MTA Elnöksége által elfogadott dokumentum öt javaslata közül kettő – az NVS tudományos alapjainak biztosítására hivatott *Nemzeti Vízfstudományi Kutatási Program* elindítása, illetve az *interdiszciplináris Vízfstudományi Kutató Intézet* létrehozás – a vízfstudomány kutatásterületre épül, azonban az előterjesztés maga nem határozta meg azt, hogy mit is ért vízfstudomány alatt, s konkrétan, hogy az interdiszciplinaritás keretei meddig is terjednek. Erre tekintettel fontosnak gondoljuk, hogy valamiféle fogódzót adjunk a vízfstudomány kifejezés értelmezéséhez. Mivel a Nemzeti Vízfstudományi Kutatási Program jelen munka lezárásáig nem került nyilvánosságra, ezért ennek hiányában kíséreljük meg megtenni mindezt.

3.1. Nemzetközi kitekintés

Az első megállapításunk az, hogy a vízfstudomány – angolul: *water science(s)* – kifejezés nemzetközi szinten ismertnek tekinthető, azonban egységes – vagyis mindenki által alkalmazott, elfogadott – meghatározásáról nem beszélhetünk. A Vízf Világjelentésekben feltűnik maga a vízfstudomány kifejezés, de meghatározást nem adnak hozzá. Találunk viszont olyan részeket a Vízf Világjelentésben, ami azért adhat bizonyos támpontot. Ilyen például az, amikor a 2003-as

³⁶⁵ A Nemzeti Vízfstratégia és a végrehajtását biztosító intézkedési terv elfogadásáról szóló 1110/2017. (III. 7.) Korm. határozat, 2. pont.

³⁶⁶ Mint amilyen SOMLYÓDY (szerk.) 2011; lásd továbbá ennek előzményeit.

³⁶⁷ Ennek kapcsán lásd BÁLDI et al. 2016.

WWDR-ben azt vizsgálják meg, hogy milyen a vízhez kötődő tantárgyakat oktatanak a felsőoktatásban (*water-related subjects in higher education*) világszinten; ekkor a következőket nevesítik: víztudományok (sic!) az agrártudományban, vízkészlet mérnöki tudományban, civil mérnöki tudományban, környezeti mérnöki tudományban, vidék- és várostervezésben, közegészségügyben, meteorológiában, szárazság és sarkvidéki tanulmányokban, ökológiában, környezeti tudományokban, természetismeretben, hulladékgyártásban és természeti erőforrás gazdálkodásban.³⁶⁸

Amennyiben kilépünk a Víz Világjelentések keretei közül – amit a víztudományok meghatározásának a WWDR-ekben történő szerény megjelenése miatt indokoltnak tartunk megtenni – akkor egy rendkívül sokszínű kifejezés-magyarázatot kapunk. Ennek alátámasztására álljon alább néhány példa arra, hogy nemzetközi szinten a víztudomány kifejezést használó tudományos folyóiratok, illetve kutatási-képzési programok miként határozzák meg a víztudományt.

A 2017-ben 75. évfolyamát megkezdő, a Víz Világjelentések által is gyakorta hivatkozott,³⁶⁹ *International Water Association Publishing* által kiadott *Water Science and Technology* folyóirat a szennyvízkezelés és vízminőség-gazdálkodás minden vonatkozásával foglalkozik, öt nagyobb területre koncentráltan: a szennyvízkezelés és -szállítás, a szennyező források és azok ellenőrzése, a szennyezések hatása (folyókra, tavakra, felszín alatti vizekre tengervízre), a vízújrahasznosítás és a vízi környezet helyreállítása, végül pedig a vízminőség szakpolitikai, stratégiai, ellenőrzési és gazdálkodási vonatkozásai.³⁷⁰ A 2017-ben 31. évfolyamát megkezdő, *Elsevier* által kiadott *Water Science* folyóirat, mind alap kutatásokkal, mind alkalmazott kutatásokkal, egyúttal pedig szakpolitikai kérdésekkel is foglalkozik. A folyóirat a következő területekhez kapcsolódóan közöl tanulmányokat: öntözés és csatornázás, hidraulika, vízrendszerek és gépészet, felszíni és felszín alatti víztan, üledékek szállítása, vízminőség és szennyezés-ellenőrzés, partvédelem és partok környezete, klímaváltozás és geo-intézkedések elemzése, valamint a vizek társadalmi és gazdasági kérdései.³⁷¹ A 2017-ben 7. évfolyamát megkezdő, *Springer* által kiadott *Applied Water Science* folyóirat a vízhiánnyal kapcsolatos megoldásokat kutatja egy átfogó, rendszerszintű megközelítésből. A folyóirat által támogatott területek a fenntartható természetes vízkészlet gazdálkodástól a természetes és szennyvízből történő tiszta édesvíztermelést szolgáló technológia- és infrastruktúra-fejlesztésig terjednek. A folyóirat befogad innovatív és tisztán

³⁶⁸ Például a vízhez kötődő felsőoktatási programok elemzésénél: WWAP 2003, 361.

³⁶⁹ Például WWAP 2006, 41., 155., 368., 529.; WWAP 2012, 100., 154., 308., 771.; WWAP 2015, 75., 113.

³⁷⁰ *Water Science and Technology*, forrás (2017. 07. 07.): wst.iwaponline.com/content/aims-scope

³⁷¹ *Water Science*, forrás (2017. 07. 07.): www.journals.elsevier.com/water-science/

elméleti kutatásokat is olyan vízhez kötődő ügyekben, mint amelyek a szennyvíz újrafeldolgozásából és újrahasználatából eredő alternatív vízforrások kutatásából erednek, különösen a sivatagos és félsivatagos környezetre koncentráltan, valamint a következő témákban: sótalanítás, ivóvízkezelés, szennyvízkezelés, vízkészlettervezés, -kutatás és -gazdálkodás.³⁷²

A *kutatási-képzési programok* között található példákra áttérve, elsőként az UNESCO Regionális Tudományos Irodahálózatának ún. *Víz tudományok Egységét (Water Sciences Unit)* emelnénk ki, amely a természettudományokon belül foglalkozik a területtel.³⁷³ Az UNESCO-val együttműködésben képzéseket folytató *IHE Delft Vízkutatási Intézete (Institute for Water Education)* egyik MSc programja, az ún. *Víz tudomány és mérnöki tudomány (Water Science and Engineering)* program, az infrastruktúra-fejlesztésre helyezi a hangsúlyt, és emellett parti zónákban, folyók medencéiben és mezőgazdasági területeken alkalmazható fejlett vízgazdálkodásra vonatkozó víztani (eljárási és modellalkotási) ismereteket nyújt. E ponton meg kell jegyezzük, hogy ezen víztudományi MSc-képzésen túl a IHE képzése más területeken is nyújt vízhez kapcsolódó MSc-képzést (például az ún. *Vízgazdálkodási és -kormányzási* programban).³⁷⁴ Két holland egyetem együtt hozta létre – számos más kormányzati és szakmai szervezettel – az *Amsterdami Víztudomány (Amsterdam Water Science; AWS)* nevet viselő, külön kutatási és külön oktatási területet is magában foglaló programot. A program tartalma szerint tudományközi, és kiterjed a vízben található biológiai, kémiai és fizikai folyamatokra (például tengeri életközösségek, vízminőség, árvíz, aszály) valamint a vízgazdálkodás társadalmi vonatkozásaira (közgazdaságtanra, kormányzásra, jogalkotásra). A program tehát közvetít – saját rendszerezésük alapján – a természettudományok (mint amilyen a vízhez kötődő ökológia, óceánográfia, öko-hidrológia, meteorológia) és a társadalomtudományok (mint, amilyen a vízszemléletű közgazdaságtan és vízszemléletű kormányzás) között.³⁷⁵ Az AWS-programban a mérnöki tudományokhoz kötődő ismeretek, kutatások valamelyest kisebb hangsúlyt kapnak. Az AWS-programban vizsgálják a hidrológiai és klímafolyamatok közötti kölcsönhatásokat, és hogy mindezen kölcsönhatások miként jelentenek kockázatot a társadalomra, a gazdaságra és a környezetre.³⁷⁶ Az AWS kutatási programja egyébiránt hat fő témára épül, amelyek

³⁷² *Applied Water Science*, forrás (2017. 07. 07.): <https://link.springer.com/journal/13201>

³⁷³ Forrás (2017. 07. 07.): www.unesco.org/new/en/jakarta/natural-sciences/water-sciences/

³⁷⁴ *IHE Delft Institute for Water Education*, forrás (2017. 07. 07.): www.un-ihe.org/water-science-engineering

³⁷⁵ *Amsterdam Water Science*, forrás (2017. 07. 07.): www.amsterdam-water-science.nl/about-us/about-us.html

³⁷⁶ *Amsterdam Water Science*, forrás (2017. 07. 07.): www.amsterdam-water-science.nl/research/research.html

közül egy, a jogtudományt is magában foglaló *Vízszemléletű közgazdaságtan és -kormányzás*.³⁷⁷ A Cranfieldi Egyetemen működő Víz tudományi Intézet több ponton is hasonlóságot mutat az AWS-programmal, ugyanakkor a mérnöki ismeretek itt hangsúlyosabbak más ismeretekkel szemben, a kiemelt kutatási programjaik között találkozhatunk viszont a vízszemléletű kormányzással és gazdálkodással is.³⁷⁸

A fentiekből újfent megállapíthatjuk, hogy a víztudomány kifejezést nagyon sokféleképpen használják nemzetközi szinten. Az alkalmazható, mind az alap kutatásokra, mind az alkalmazott kutatásokra, a tudományterületek egy részére – személyes tapasztalatunk alapján úgy látjuk, hogy a szűkebb meghatározások leginkább a természettudományokra szűkítik e kérdéskört –, vagy pedig bővebb körre, beleértve például a természettudományokon kívül a társadalomtudományokat – ezen belül adott esetben nevesítetten a jogtudományt – is. Vagyis mindezek alapján a vízhez szorosabban vagy akár lazábban kötődő tudományok mind beletartozhatnak a víztudomány kifejezésbe. A meghatározások valójában akként próbálják meg megragadni a víztudomány meghatározását, hogy adnak valamilyen rövid – gyakorta túl általános – leírást, majd pedig példákkal, illetve az adott kiadóhoz, intézményhez kapcsolódó konkrét kutatási témakörök felsorolásával próbálnak eligazítást adni. Magunk igazán megragadható differentia specificat nem találtunk egyik esetben sem (a fent ismertetettek közül – meglátásunk szerint – a holland AWS-program meghatározása volt a legrendezettebb). Éppen ezért vetődött fel bennünk az a kérdés, hogy ha egy kutatási terület ilyen meghatározási nehézségekkel küzd, akkor vajon nem helyesebb-e inkább egy, az egész tudományt érintő szemléletváltásról beszélni, nevezetesen, hogy egy átfogó víztudomány(ok) kategória helyett nem célszerűbb-e inkább egy, a napjaink vízhez kötődő kihívásaira érzékeny *vízszemléletű tudományról* beszélni?

3.2. A víztudomány magyarországi értelmezése

Magyarországon – ahogy e fejezet bevezetőjében utaltunk rá – immáron, mind az MTA, mind pedig a kormány elkötelezett egy Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program támogatásában, sőt nemrégiben az Eötvös József Főiskola Víz-ellátási és Környezetmérnöki Intézetének, valamint Vízépítési és Vízgazdálkodási Intézetének a Nemzeti Közszolgálati Egyetembe történő beolvasásával

³⁷⁷ A hat kiemelt kutatásterület: a vízi környezet ökológiája, a vízi mikrobiológia, a hidrológiai folyamatok és a szén-körforgás, a tengerbiológia, a vízi és a klímakockázatok, a vízszemléletű közgazdaságtan és -kormányzás; *Amsterdam Water Science*, forrás (2017. 07. 07.): www.amsterdam-water-science.nl/research/research-themes/research-themes.html

³⁷⁸ *Water Science Institute at Cranfield University*, forrás: (2017. 07. 07.): www.cranfield.ac.uk/centres/water-sciences-institute

létrejött Magyarország első, Víztudományi Kar elnevezést viselő felsőoktatási egysége is. A magyarországi tudományos közéletben pedig immáron bevettnek számít a víztudomány többes számú kifejezésének (a víztudományok kifejezésnek) a használata, hasonlóképpen pedig arról beszélni, hogy a víztudománynak különböző ágazatai vannak; ezek között nevesítve – több más mellett – a közgazdaságtant vagy éppen a *vízjogot* (sic!).³⁷⁹

Annak eldöntése, hogy a magyar tudományban mi minősül tudományterületnek, tudománynak, tudományágnak elsődlegesen a Magyar Tudományos Akadémia feladatkörébe tartozik. E vonatkozásban a Magyar Tudományos Akadémiának van is egy ún. *tudományági nomenklatúrája*, amelynek legfrissebb, 2016. szeptember 7. napján megjelentetett változata³⁸⁰ jó kiindulási alapot szolgáltathat minderre. E tudományági nomenklatúrában a víztudomány, illetve víztudományi kifejezés nem szerepel. Találunk viszont olyan tudományágakat, amelyek elnevezésében szerepel valamilyen formában a víz kifejezés. Így, (a) az élettelen természettudományokhoz tartozó (a1) műszaki tudományokon (VI. osztály) belül az ún. *Vízgazdálkodás-tudomány* tudományág (06 15 00 szám) került nevesítésre, (a2) a kémiai tudományokon (VII. osztály) belül pedig az ún. *Hidrokémia* tudományág (07 10 00). (b) Az élő természettudományokhoz tartozó (b1) agrártudományokon (IV. osztály) belül az ún. *Talajtan, vízgazdálkodás és növénytermesztés* tudományág (04 10 00) került nevesítésre, (b2) a biológiai tudományokon (VIII. osztály) belül pedig az ún. *Hidrobiológia* tudományág (08 10 00). Joggal vetődik fel ugyanakkor a kérdés, hogy vajon csak azok a tudományágak tarthatnak igényt az – MTA jelenlegi tudományos nomenklatúrája alapján nem létező, viszont mint az MTA kiemelt kutatási programja létező – víztudományok közé történő besorolás jogára, amelyek nevében is szerepel a víz kifejezés valamilyen formája, vagy a kör ennél tágasabb? Az MTA elnökség által elfogadott, a Nemzeti Víztudományi Kutatási Program megkezdéséről rendelkező dokumentum³⁸¹ céljai között tartalmilag szerepel – több más mellett – az integrált vízgazdálkodás koncepciójának megvalósítása a vízszemléletű kormányzás mind horizontális, mind vertikális integrációját szolgáló területein, a vízbiztonság elvárásának és az EU Víz Keretirányelv követelményeinek való megfelelés. Mindezen átfogó, rendszerszintű célok nem valósíthatók meg pusztán azon tudományágak segítségével, amelyek az MTA tudományos nomenklatúrájában a víz szót kifejezetten is tartalmazzák

³⁷⁹ „A programot az MTA Ökológiai Kutatóközpont (MTA ÖK) keretében létesült Víztudományi Koordinációs Csoport dolgozza ki... A koordinációs csoportban eddig 14-en dolgoznak. A fiatal, 30–40 éves kutatókat úgy válogatta össze az irányító testület, hogy szakterületük lefedje a víztudomány különböző ágazatait: felszíni és felszín alatti vizek, klímaváltozás, árvizek, meteorológia, turizmus, közgazdaságtan, vízjog stb.” MTA 2017.

³⁸⁰ Lásd MTA 2016.

³⁸¹ Ennek kapcsán lásd: BÁLDI et al. 2016.

elnevezésükben. Mint ahogyan az is világosan látszik immáron, hogy az élő és élettelen természettudományok – vízzel foglalkozó – szélesebb körén túl a humán- és társadalomtudományoknak is helyet kell kapniuk a víztudományok körében (vagy másként megfogalmazva ezen tudományágakat is át kell hatnia a vízszemléletű megközelítésnek); mint, ahogyan helyet is kaptak a Víztudományi Koordinációs Csoportban a közgazdaságtan és jogtudomány képviselői. Jól szemlélteti mindezt az, hogy például a jog(tudomány) a nemzetközi tendenciák alapján meghatározó eleme mind a vízszemléletű kormányzás koncepciójának, mind pedig a vízgazdálkodás XXI. századi koncepciójában fontos szerepet betöltő ún. könnyű vízgazdálkodási struktúráknak (lásd mindezeket korábban kifejtve). Fontos érv továbbá, hogy a Nemzeti Víztudományi Kutatási Programnak, mind az MTA, mind pedig a kormány által deklarált célja, hogy azon keresztül a magyar víztudományi kutatások nemzetközi élvonalba emelkedjenek. Mindennek pedig fontos előfeltétele, hogy a magyar tudomány víztudomány koncepciója átfedésben legyen a nemzetközi, vízre vonatkozó szemléleti és tudományos tendenciákkal.

Mindezen érvelésünket alátámasztja a Nemzeti Víztudományi Kutatási Program és a Nemzeti Vízstratégia közötti szoros kapcsolat is, nevezetesen, hogy – a 1110/2017. számú Korm. határozat alapján is deklaráltnak – a Nemzeti Víztudományi Kutatási Program létrehozásának egyik fő célja a Nemzeti Vízstratégia tudományos alapjainak biztosítása volt. Vagyis – némileg megfordítva a fenti logikát – a Nemzeti Víztudományi Kutatási Program, és így benne a víztudomány kutatási kereteit is jelenlegi állás szerint lényegében a Nemzeti Vízstratégia jelöli ki. Ebből kifolyólag érdemes tüzetesebben is megvizsgálni a Nemzeti Vízstratégia és a víztudomány kapcsolatát. Ezt egyrészt úgy érdemes megtenni, hogy megvizsgáljuk egészében az NVS-ben megjelenő célokat, feladatokat, és koncepciókat, másrészt pedig kiemelten elemezzük az NVS 12.7. alfejezetét, amely pedig az oktatás, tudomány és innováció vízzel való kapcsolatát vizsgálja, s amely alfejezetben többször kerül említésre a víztudomány is, igaz ugyanakkor, hogy annak meghatározása az NVS-ben elmarad.

Az NVS egészében megjelenő célokat, feladatokat, koncepciókat vizsgálva a következőket emeljük ki. Az NVS szerint a „*jövő vízgazdálkodásának legnagyobb szakmai kihívása, hogy miként legyen megelőző és miként tegyen szert rugalmas eszközökre. Ez az évszázados »létesítményes« (hard) vízépítés mellett a vízigényt és vízkibocsájtást is szabályozó, a területhasználatot befolyásoló integrált (soft) vízgazdálkodás*”,³⁸² majd ezen gondolatot folytatva az NVS végrehajtásának fő feltételei között rögzíti az „*integrált vízgazdálkodás feltételeinek a megteremtés[ét], országos vízgazdálkodási tervezési rendszer kialakítás[át] a helyi sajátosságok figyelembevételével. A vízgazdálkodás és a vízvédelem nem*

³⁸² NVS, 7.

kezelhető különállóan, továbbá az egységes vízgazdálkodási szempontokat integrálni kell más szakterületi (mezőgazdaság, energia, közlekedés) politikákba is”.³⁸³ Az NVS maga is fontosnak tartja meghatározni az integrált vízgazdálkodás fogalmát, amely kapcsán egyúttal rögzíti azt is, hogy a „vígazdálkodási konfliktusok kezelésének és megelőzésének módja tehát: a víz természeti egysége és a vízgazdálkodás társadalmi-gazdasági megosztottsága közötti ellentmondást feloldó integrált vízgazdálkodás”.³⁸⁴ Az NVS az integráltság igénye elnevezésű 3.2. alfejezetben hivatkozza az OECD 2015-ös vízszemléletű kormányzásról szóló tanulmányát;³⁸⁵ ugyanitt foglalkozik a vízbiztonság koncepciójával is (amelynek fogalmi meghatározását is hozza az ENSZ Víziprogramjára hivatkozással).³⁸⁶ Az NVS külön (4.5.3. számú) alfejezetet szentel az adaptív vízgazdálkodás követelményének.³⁸⁷ A fenti idézetek, illetve az NVS-ben megjelenő koncepciók, hivatkozott nemzetközi tanulmányok mind azt támasztják alá, hogy az NVS a jelen munkában már részleteiben elemzett, nemzetközileg elfogadott és előremutatónak minősített olyan koncepciókra épül fel (vízszemléletű kormányzás, integrált vízgazdálkodás, könnyű struktúrákat is alkalmazó vízgazdálkodás, adaptív vízgazdálkodás), illetve ezekhez kapcsolódóan olyan célokat és feladatokat jelöl ki, amelyek a tudomány széles körének – beleértve a társadalomtudományokat is – bevonásával jár együtt. Anélkül, hogy megismételnénk a korábbi részeknél leírtakat, csak utalunk rá, hogy a vízszemléletű kormányzás alkotóeleme a közgazdaságtan és a jog, mint ahogyan a vízgazdálkodás könnyű (soft) struktúráinak is részei mindezek. Az NVS a vízgazdálkodás területeinek felsorolásánál is úgy utal a jogra, vagy éppen a gazdasági szabályozásra, mint működtetést szolgáló eszköz és intézményi rendszerre.³⁸⁸ Vagyis, amikor az NVS az integráltság kapcsán megfogalmazza a tudományterületek integrálásának célkitűzését,³⁸⁹ akkor mindezekből kifolyólag érdemes egy kellően tág – a természettudományokon kívül a társadalomtudományokra is magában foglaló – tudományfelfogásból kiindulni.

Az NVS 12.7. alfejezete kifejezetten a foglalkozik a víztudománnyal, valamint a víz és tudomány, illetve a víz és oktatás kapcsolatával. A felsőoktatási és az ahhoz kapcsolódó tudományos kérdéseknél az NVS lényegében négy csoportba

³⁸³ NVS, 10.

³⁸⁴ NVS, 21.

³⁸⁵ NVS, 20.

³⁸⁶ NVS, 22. Hozzátéve: „A vízbiztonságnak ebben a definíciójában a társadalom képességeit az alábbi tényezők jelentik, amik mind az integrált vízgazdálkodás és ahhoz adekvát intézményrendszer szükségességét húzzák alá.”

³⁸⁷ NVS, 61–62.

³⁸⁸ NVS, 18.

³⁸⁹ NVS, 21.

szedve nevesíti a magyarországi képzéseket:³⁹⁰ (a) A *víz mérnöki képzés* kapcsán az NVS azt a megállapítást teszi, hogy a „*bazai víz mérnök-képzés nyilvánvalóan a víz tudományok húzóágazata*”.³⁹¹ Az NVS három képzőhelyet nevesít e körben.³⁹² (b) A következő csoportban a *víz-vonatkozású műszaki- és agrárképzés, valamint értékes tudományos munka* kerül kiemelésre, amelyek esetében az NVS úgy tűnik, hogy taxatív (azaz korlátozóan és nem példálózó jelleggel) sorol fel képzési és kutatóhelyeket, mindösszesen hat ilyen képzőhelyet nevesítve e körben.³⁹³ (c) Az NVS pusztán példálózó jelleggel említ képzéseket a harmadik, ún. *víz-gazdálkodási vonatkozású alaptudományi képzések* kapcsán, ide sorolva a meteorológia–hidrológia, és földtudomány–hidrogeológia képzéseket. (d) Az NVS mindezen túl megemlíti azt is, hogy „*egyetemeink és főiskoláink többségén oktatnak vizszel, víz-gazdálkodással kapcsolatos tárgyakat*”.³⁹⁴ Nyilvánvalóan e körbe majdnem az összes korábban nem említett tudományterület beleférhet.

Az NVS 12.7. alfejezetében külön rész foglalkozik a *tudománnyal* is. E részben a *víz tudomány* kifejezés többször is említésre kerül, konkrét lehatárolása azonban nem történik meg. Ez megítélésünk szerint annyiban helyes is, hogy e kérdésben elsőként érdemes bevárni a Magyar Tudományos Akadémiának az állásfoglalását. A víztudomány *tartalmi* kérdéseinek vonatkozásában az NVS e részből magunk részéről két érdemi megállapítást emelnénk csak ki. Az egyik

³⁹⁰ NVS, 127–128.

³⁹¹ NVS, 127.

³⁹² „[1.] Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Építőmérnöki Kar (BME) 1.a./ Vízépítési és Vízgazdálkodási Tanszék (BSC + MSC + PhD) 1.b./ Víz Közmű és Környezetmérnöki Tanszék (BSC + MSC + PhD). [2.] Szent István Egyetem Ybl Miklós Építéstudományi Kar (Budapest, a továbbiakban: Ybl), Építőmérnöki Intézet, építőmérnöki alapszak (BSC), az infrastruktúraépítő mérnök ágazat, települési szakirány. [3.] Nemzeti Közszolgálati Egyetem Víztudományi Kar (Baja), építőmérnöki alapszak (BSC) 3.a./ Vízépítési és Vízgazdálkodási Intézet – területi vízgazdálkodás szakirány, 3.b./ Víz-ellátás és Környezetmérnöki Intézet - települési vízgazdálkodás szakirány.” NVS, 127.

³⁹³ „[1.] Miskolci Egyetem Műszaki Földtudományi Kar, Műszaki földtudományi alapszak (BSC) földtudományi szakirány, környezetmérnöki alapszak, geo-környezetmérnöki szakirány. Hidrogeológus mérnöki mesterszak (MSC). [2.] Széchenyi István Egyetem Műszaki Tudományi Kar (Győr), Infrastruktúra-építőmérnöki mesterszak (MSC). [3.] Debreceni Egyetem Műszaki Kar, építőmérnöki alapszak (BSC), települési szakirány, környezetmérnöki mesterszak (MSC), településmérnöki mesterszak (MSC). [4.] Debreceni Egyetem Mezőgazdaság-, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Kar, (Víz és Környezettudományi Intézet) környezetgazdálkodási agrármérnök alapszak (BSC). [5.] Szent István Egyetem (Gödöllő) Mezőgazdasági és Környezettudományi Kar, környezetgazdálkodási agrármérnök, környezetmérnöki alapszakok (BSC), környezetgazdálkodási agrármérnök mesterszak (MSC). [6.] Szent István Egyetem Tessedik Campus (Szarvas) környezetgazdálkodási agrármérnöki alapképzés, települési szakirány, mezőgazdasági mérnöki alapképzés, talajvédelem és vízgazdálkodási szakirány.” NVS, 128.

³⁹⁴ NVS, 127.

az, hogy az NVS az alapkutatásokat is a víztudomány körébe vonná.³⁹⁵ A másik pedig, hogy az NVS a vizekkel kapcsolatos kutatások területeit demonstrálandó átveszi *Istvánovics Vera* egy vonatkozó – magas színvonalat képviselő – tanulmányát,³⁹⁶ amelyre hivatkozással az NVS – pusztán (!) – a felszíni vizek kutatása kapcsán a következő „*jelentősebben kutatott víz vonatkozású területeket*”³⁹⁷ sorolja fel: „*akvakultúra; hidrológia, hidrodinamika, hidrogeológia; hidromorfológia, távérzékelés; menedzsment, fenntarthatóság; víz- és üledék-minőség, analitika; ökológia, ökotoxikológia, paleoökológia, mikrobiológia, biomonitoring; szennyvíz, csatornázás, vízellátás; egyéb*”.³⁹⁸ Nem vitatva a felsorolásban szereplő területek jelentőségét, magunk úgy látjuk, hogy a felsorolás – még felszíni vizek esetében is – bővíthető lenne további jelentős területekkel (például – a jelen sorok íróját is művelői között tudó – társadalomtudományok területével);³⁹⁹ igaz ugyan, hogy a hivatkozott tanulmány tartalmazza az „egyéb” kitélt is, azonban magunk részéről az MTA egy későbbi víztudományi meghatározásánál célszerűnek tartanánk – ha az érintett tudományterületek, tudományágak felsorolására is sor kerülne –, hogy a társadalomtudományok illetve közülük bizonyos tudományágak (például az állam- és jogtudomány) *expressis verbis* is kerüljön besorolásra.⁴⁰⁰ Ezen megállapítás alátámasztásául érdemes magát az NVS-t segítségül hívni. Az NVS azon túl hogy számos jogi, közgazdasági feladatot fogalmaz meg (a jogi feladatokat részleteiben munkánk vízpolitikai részében elemezzük), olyan önálló alfejezeteket tartalmaz az NVS tervezett beavatkozási területekkel foglalkozó 12. fejezetében (összesen nyolc ilyen alfejezet van), mint a 12.1. számú *Jog és jogalkalmazás*, a 12.2. számú *A stratégiai irányítás megújítása*, a 12.3. számú *Gazdaság-szabályozás, ösztönzés*, a 12.5. számú *Gazdálkodás, kapacitások*, a 12.6. számú *Víz és társadalom*, vagy például a 12.8. számú *Hidrodiplomácia és vízipari export*. Meglátásunk szerint – összefogásban a természettudományokkal – immáron a társadalomtudományok vonatkozásában is érdemes lenne egy határozott vízszemléletű irány kijelölése a ma már egyébiránt létező alapokon.

³⁹⁵ NVS, 128.

³⁹⁶ ISTVÁNOVICS 2015.

³⁹⁷ NVS, 129.

³⁹⁸ NVS, 129.

³⁹⁹ Érdekeséggéppen jegyezzük meg, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló 297/2009. (XII. 21.) Korm. rendelet 1. sz. mellékletének 1.3., 2., 3., 4. pontjaiban felsorolt végzettségek áttanulmányozása esetében is alapvetően természettudományokkal találkozunk, azonban ne feledjük el azt, hogy az e szakértők általi ismereteket felhasználó döntéshozói pozícióban gyakorta viszont éppen például jogászok vannak.

⁴⁰⁰ A vízzel foglalkozó kutatások közé sorolják a történet-, néprajz-, a jog- és a közgazdaságtudományt az Istvánovics cikkre észrevételeket tevő földrajztudósok is; lásd CZI-GÁNY-FÁBIÁN-ERNYES 2016, 1522., 1521–1527.

Mint a fentiekből is kitűnik az NVS egészében megfogalmazott célok, feladatok, illetve koncepciók, valamint az NVS 12.7. alfejezete között némi ellentét feszül, ugyanis a 12.7. alfejezetben a víztudományok kapcsán nevesített tudományterületek és tudományágak között *expressis verbis* nem találunk egyetlen társadalomtudományhoz tartozó területet sem. Mint a nemzetközi kitekintésben példaként hozott víztudományi megközelítésekből kitűnik, a nemzetközi víztudomány koncepciók jelentős részében található társadalomtudományok is. De, ami ennél is fontosabb érv a víztudományok körének előremutató értelmezése kapcsán, az az NVS által lefedett hatáskör és kitűzött feladatokban keresendő, nevezetesen, hogy az NVS immáron olyan célokat és feladatokat jelöl ki (közülük számtalan esetben nevesítve például a közgazdaságtant és a jogot), amelyek eredményes, rendszerszintű teljesítésére nem elegendő az élő és életlen természettudományokat rendszerben látni és koordinálni, de a humán társadalomtudományokat is be kell vonni. Pozitívan értékelendő viszont, hogy a Magyar Tudományos Akadémia a Nemzeti Víztudományi Kutatási Program kidolgozására létrehozott Víztudományi Koordinációs Csoport munkájába immáron közgazdász és jogász szakértőket is bevont,⁴⁰¹ ezáltal jelentős előrelépést téve egy csakugyan „*koherens, átfogó és interdiszciplináris víztudományi nemzeti program kidolgozása, a víztudományi hálózat fokozatos felépítése*”⁴⁰² felé, „*kooperációban a Kvaszay Jenő Tervet végrehajtó releváns kormányzati intézményekkel*”.⁴⁰³ Meglátásunk szerint e folyamat következetes végigvitele vezethet csak el egy valódi vízszemléletű tudományhoz.

⁴⁰¹ MTA 2017.

⁴⁰² NVS, 129.

⁴⁰³ NVS, 129.

4. A VÍZPOLITIKA

Munkánk jelenlegi részében a *vízpolitikával*, illetve annak tartalmi kérdéseit megjelenítő vízpolitikai illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentumokkal foglalkozunk. Vízpolitikán általánosságban egy olyan *közpolitikát* értünk jelen munkában, amely szándéka szerint kiterjed *vízzel, illetve vízkörforgással kapcsolatba kerülő minden tevékenységre*. Mint látható, ez meglehetősen tág kategória, éppen ezért alább még kitérünk rá részleteiben is. A vízpolitika napjainkban a legkülönbélebb dokumentumokban ölt testet. A vízpolitikát megjelenítő, láthatóvá tevő *vízpolitikai dokumentumok* elnevezés helyett, magunk ugyanúgy elfogadhatónak tartjuk más elnevezések használatát is, így például a *vízstratégiai dokumentumok* vagy *vízpolitikai stratégiai dokumentumok* elnevezést is, mint amiként önmagában a *dokumentum* szó helyett szintén teljes mértékben elfogadható például a *stratégia*, vagy *terv* szó használata (Magyarországon a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. [III. 12.] Korm. rendelet alapján például az ilyen dokumentumok átfogó elnevezése az ún. *stratégiai tervdokumentum*⁴⁰⁴). Tekintettel arra, hogy a kifejezetten (csak) víznek szentelt, illetve vízközpontú politikai (stratégiai) dokumentumokon kívül más, általánosabb politikai (stratégiai) dokumentumok is nagy jelentőségűek lehetnek a víz szempontjából, ezért elemzésünket helyesnek gondoltuk kiterjeszteni a *vízpolitikai relevanciájú dokumentumokra* is (ilyennek gondoljuk például az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljait rögzítő nemzetközi dokumentumot). Mindezek közös sajátossága általánosságban az, hogy a vízhez kötődően állapítanak meg valamilyen jövőben elérendő társadalmi elképzelést.

De vajon a *jogtudomány szempontjából* egyáltalán milyen jelentőségük lehet a vízpolitikának, illetve az azt megjelenítő vízpolitikai illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentumoknak.⁴⁰⁵ Magunk a vízpolitikának, illetve az ezt hordozó dokumentumoknak kettős jelentőséget tulajdonítunk a jogtudomány számára.

⁴⁰⁴ A *stratégiai tervdokumentum* általános kategóriájába eső dokumentumtípusok: az országelőrejelzés, a nemzeti középtávú stratégia, a miniszteri program, az intézményi munkaterv, továbbá a hosszú távú koncepció, a fehér könyv, a szakpolitikai stratégia, a szakpolitikai program, az intézményi stratégia és a zöld könyv; a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 7. § 2. pont. Az NVS ezek közül a *szakpolitikai stratégia* típusba esik.

⁴⁰⁵ A Víz Világjelentés a két terület viszonyát a következőképpen jellemzi: „*Habár a politika és a jog kéz a kézben jár, azok alapvetően különböznek egymástól. A politika egyfajta útmutatóként szolgál a döntéshozók számára. A jog pedig kikényszeríthető szabályokat biztosít.*”; WWAP 2009, 49.

Egyrészt akként tekintünk azokra, mint amelyek fontos kutatási célokat fogalmaznak meg a jogtudomány számára, másrészt pedig e dokumentumok fontos segítséget is jelentenek, ahhoz hogy a jogtudomány a fenti célokat teljesíteni tudja. Ebből kifolyólag munkánk jelenlegi részében a vízpolitikai illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentumok elemzése kapcsán – egyfajta általános bemutatásukat követően – elsődlegesen azok jogtudományi relevanciájára fókuszálunk.

(a) Még hozzá a vízpolitikai, illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentumok elemzése kapcsán egyrészt azt szeretnénk kideríteni, hogy ezek a dokumentumok milyen feladatokat határoznak meg a hazai jogalkotás, illetve jogtudomány képviselői számára, avagy hogy mit tehet a jogtudomány annak érdekében, hogy a vízpolitikai, illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentumokban meghatározott célok teljesülhessenek. A vízpolitikai, illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentumokban adott esetben vannak olyan részek, amelyek konkrétan a joggal kapcsolatban fogalmaznak meg elvárásokat, feladatokat. Emellett vannak olyan részek is, amelyek ugyan *expressis verbis* nem a joggal kapcsolatban fogalmaznak meg elvárásokat, feladatokat, de amelyek – megítélésünk szerint – közvetetten mégis fontos feladatokat rónak a jogra (jogalkotásra, illetve jogtudományra) is. Vagyis önmagában egy további értékelő munkát igényel az, hogy a vízpolitikai stratégiai dokumentumok alapján melyek lesznek azon jogi ügyek és problémák, amelyekre tekintettel meghatározzuk a kutatás alapját képező vízjogi terület kereteit.

(b) A másik fontos szempont, amely miatt a jogtudománynak érdemes behatóan foglalkoznia a vízpolitikával, illetve az azt hordozó vízpolitikai illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentumokkal az az, hogy a jogtudománynak magának is szüksége van az ilyen jellegű dokumentumokban található *tudományközi (interdiszciplináris) ismeretekre* ahhoz, hogy a vízre vonatkozó joganyag mögött lévő koncepciókat, célokat, feladatokat megérthesse és ezekre tekintettel a vízre vonatkozó joganyagot továbbfejleszthesse. Itt is kiemeljük, hogy munkánk korábbi részében már részleteiben is foglalkoztunk olyan vízpolitikai dokumentumokban megtalálható koncepciókkal, amelyek átültetése a jogba fontos feladatot jelent a jogászok, jogtudomány számára. Ilyen koncepciók a vízszemléletű kormányzás, a könnyű struktúrákat alkalmazó vízgazdálkodás, az integrált vízgazdálkodás, az adaptív vízgazdálkodás, a tájszemléletű vízgazdálkodás. Ezen koncepciók részletes elemzésére – az ismétlések elkerülése végett – jelen részben már nem térünk ki, de attól még természetesen meghatározó – sőt, elsődleges (!) – jelentőségűnek tekintjük mindazokat. A jogtudomány számára hasonlóan fontos vízpolitikai dokumentumban (NVS) meghatározott cél az is, hogy a jogtudománynak magának is meg kell felelnie a vízszemléletű tudománnyal szemben támasztott követelményeknek. E vízpolitikai dokumentumok jogi kapcsolódásainak tehát nagy szerepet szánunk, és később,

munkánk vízjogi fejezetében ezekre tekintettel fogalmazzuk immáron meg értékeléseinket, illetve javaslatainkat.

A vízpolitika, valamint az ezt megjelenítő vízpolitikai, illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentumok elemzése kapcsán az első kihívás, amivel szembesülünk, hogy *mit is tekintünk vízpolitikának, illetve vízpolitikai dokumentumoknak*. Ezen dokumentumkör, illetve közpolitika megítélése eltérő lehet nemzetközi, uniós és az egyes országok szintjén is, miként a jogi értelemben vett kötőerejük – vagyis, hogy miben és hogyan kötelezik a jogalkotókat, jogalkalmazókat – is különböző. Ez utóbbi megjegyzés kapcsán általánosságban az rögzíthető, hogy azok jogi kötőerővel önmagukban nem bírnak, sokkal inkább – és több más mellett – az a feladatuk, hogy a jövőre nézve a kötelező erővel bíró jogi aktusok ezekre tekintettel kerüljenek elfogadásra. Ezen általános megállapításunkat ugyanakkor anynyiban máris korrigáljuk, hogy magunk részéről az Európai Unió Víz Keretirányelvét is vízpolitikai dokumentumnak tekintjük, méghozzá egy nagyon különleges típusának, amely ugyanis formáját tekintve teljes kötelező erővel bír és az uniós jog teljes eszköztárával kikényszeríthető. A vízpolitikai, illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentumok elemzése kapcsán további kihívás azon kérdés rendezése is, hogy – mivel immáron számos vízpolitikai, illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentum született – *miként súlyozzunk e dokumentumok között*. E kihívásra válaszul, jelen részben magunk elsődlegesen (ha nem is kizárólagosan) azon vízpolitikai illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentumok bemutatására törekszünk, amelyek elemzését a jogtudományra, jogalkotásra nézve napjainkban a legmaghatározóbbnak gondoljuk és egyúttal a magyar jogtudományban még újdonságértékkel bírhatnak.⁴⁰⁶ Vagyis nem titkoltan magunk is tisztában vagyunk azzal, hogy az alábbi vízpolitikai illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentumok kiemelése önmagában is egy értékelés, súlyozás eredménye, és ennél fogva önkényesnek is tekinthető. Úgy gondoljuk, hogy a későbbiekben a víztudomány egyik fontos feladata lesz e szelekció megkönnyítése, de amíg a Nemzeti Víztudományi Kutatási Program, illetve az ezt követően – reményeink szerint – kiépülő víztudományi intézményi hálózat e szelekcióhoz nem ad valamiféle átfogóbb, rendszerszintű fogódzót, addig – ahogy jelen munkában is – lényegében az egyes szerzők általi szelekciók maradnak. Mindazonáltal az e bekezdésben felvetett kérdésekre egyfajta válaszul magunk az alábbi rövid, nemzetközi, uniós és nemzeti szinten elemzett válaszokat adjuk.

⁴⁰⁶ Tekintettel vagyunk ugyanis arra, hogy korábbi munkáinkban már számos vízpolitika-dokumentumot bemutattunk részleteiben. Így, 2012-vel bezárólag vettük végig a vízpolitikai és vízhez kötődő egyéb stratégiai dokumentumokat nemzetközi, európai és hazai szinten monografikus munkánkban: SZILÁGYI 2013c, 25–57. Ezt követően az időközben megjelent uniós vízpolitikai dokumentum, illetve a magyar Nemzeti Vízstratégia tervezetét vettük számba: SZILÁGYI 2013b; valamint SZILÁGYI 2016c, 43–52.; SZILÁGYI 2016a.

I. A *Víz Világjelentésekben*,⁴⁰⁷ mint korábban utaltunk rá, a vízpolitikai tevékenység szoros kapcsolatban van a vízszemléletű kormányzással, még hozzá például akképpen, hogy optimálisan a vízpolitika a vízszemléletű kormányzás keretében kerül kialakításra és végrehajtásra. Ennélfogva számos, a vízszemléletű kormányzás koncepciójánál már leírt kritérium, illetve horizontális és vertikális integrációs megközelítés a jó vízpolitika koncepciója kapcsán is megfogalmazható. A vízpolitika esetén is beszélhetünk különböző szintekről, így például helyiről, nemzetiről vagy éppen nemzetköziről.⁴⁰⁸ Az egyes helyi közösségek, nemzetek, illetve régiók vízpolitikái között óriási eltérések lehetnek, vagyis a nemzetközi szakirodalom itt sem ismer biztos receptet a jó vízpolitika tartalmára és formájára; amit talán a tartalmi kérdések kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a vízpolitikai célok megfogalmazását követően érdemes legalább az alábbi területekre stratégiaikat megfogalmazni: jogi eszközök, gazdasági eszközök, egyéb eszközök (oktatás és tudatosítás).⁴⁰⁹ Nemzetközi szinten sokféle stratégiai dokumentum létezik, amely érinti, illetve meghatároz egyfajta globális vízpolitikát, magunk részéről ezek közül azonban csak egy globális cselekvési tervet emelnénk ki a későbbiekben (több más hasonló dokumentumot már korábbi munkáinkban elemeztünk⁴¹⁰), nevezetesen a SDG-ket tartalmazó nemzetközi dokumentumot, amely a vízpolitikai relevanciájú dokumentumok kategóriájába tartozik, vagyis amely nem pusztán a vízre vonatkozóan fogalmaz meg – több esetben is meglehetősen konkrét és ambíciózus – cselekvési célokat, hanem más területekre is. Vízpolitikai jelentősége ugyanakkor abban rejlik, hogy a víz önálló, a hatodik sorszámot tartalmazó Fenntartható Fejlesztési Célt kapott a dokumentumban, és mindemellett más SDG-k esetében is számos és jelentős vizes kapcsolódás található. Az SDG-k fontosságát az NVS-ünk is kiemeli.⁴¹¹

II. Az európai integráció jelenlegi formájában, az *Európai Unióban* létezik egy, az *uniós környezetpolitika részét képező* uniós vízpolitika is a nemzeti vízpolitikák mellett, amely uniós politika jelenlegi, átfogó jogi kereteit a Víz Keretirányelv biztosítja. A Víz Keretirányelv azonban – mint korábban is utaltunk rá – valójában nem pusztán az uniós vízpolitika kereteit jelöli ki, hanem az uniós *vízszemléletű kormányzás* fontos alapdokumentuma is.⁴¹² Az EU vízpolitikájának

⁴⁰⁷ Lásd például WWAP 2006, 48.

⁴⁰⁸ AYLWARD et al. (eds.) 2009, 61.

⁴⁰⁹ AYLWARD et al. (eds.) 2009, 62.

⁴¹⁰ Lásd például SZILÁGYI 2013c, 25–40.

⁴¹¹ NVS, 26.

⁴¹² „A közösségi vízügyi politika átlátható, hatékony és összehangolt jogi kereteket kíván. A Közösségnek biztosítania kell a közös elveket és a cselekvés átfogó kereteit. Ezen irányelvnek ilyen keretet kell létrehoznia, továbbá koordinálnia, integrálnia, és hosszú távon továbbfejlesztenie szükséges a víz védelmének és fenntartható használatának általános

tartalmi kérdéseit – számos előzmény⁴¹³ után, illetve kiegészítő dokumentum⁴¹⁴ mellett – jelenleg maga a Víz Keretirányelv, és az Európai Unió vízstratégiájának tekintett ún. *Blueprint* (EU VS)⁴¹⁵ foglalja össze a legátfogóbban. Magyarországon szempontjából különösen fontos továbbá az Európai Bizottság ország-specifikus értékelése is a Víz Keretirányelv magyarországi végrehajtása kapcsán, amelyet legutóbb 2015-ben készített el.⁴¹⁶ A Víz Keretirányelv maga egyébiránt annyiban is különleges, mint vízpolitikai dokumentum, hogy az egyúttal egy jogi kötőerővel bíró uniós jogforrási formában született meg, vagyis teljes értékű, és kikényszeríthető jogi forma; az már egy másik kérdés, hogy a Víz Keretirányelv számos tartalmi előírása nehezen értelmezhető, nem egyértelmű, illetve sok eltérést engedő, és aztán emiatt a végrehajthatósága mégis korlátozott marad. A Víz Keretirányelv és EU VS mellett, meg kell még említeni a vízhez kötődő katasztrófák két típusához, az árvízhez és az aszályhoz kötődő vízpolitikai dokumentumokat is (mindezekről részletesebben lásd az EU vízpolitikájáról szóló alfejezetet).

III. Magyarországon számos vízpolitikai illetve vízpolitikai relevanciájú dokumentum született az elmúlt években a legkülönbözőbb szervezetektől, a legkülönbözőbb tárgyi hatállyal. Ezek közül jelentőségénél fogva kiemelkedik a magyar kormány által elfogadott *Nemzeti Vízstratégia (NVS)* – más néven: *Kvassay Jenő Terv* –, amely önmeghatározása alapján a „magyar víz-gazdálkodás 2030-ig terjedő keretstratégiája és 2020-ig terjedő középtávú intézkedési terve, a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet értelmében vízügyi szakpolitikai stratégia”⁴¹⁷... *Az [NVS] hatóköre az ország teljes területén minden vízzel kapcsolatba kerülő*

elveit és intézményi kereteit a Közösségben, a szubszidiaritás elvének megfelelően.” VKI preambulum (18) pont.

⁴¹³ Lásd például az EURÓPAI KÖZÖSSÉG BIZOTTSÁGA 1996; EURÓPAI KÖZÖSSÉG BIZOTTSÁGA 1997.

⁴¹⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015; EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012a; EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012f; EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012c.

⁴¹⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012b.

⁴¹⁶ WRC PLC 2015.

⁴¹⁷ Az NVS tehát a *stratégiai tervdokumentumok* általános kategóriájába eső dokumentum-típusok közül az ún. *szakpolitikai stratégia* típusába tartozik; a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet, 7. § 2. pont. Az alkategória meghatározása nem pusztán a közpolitikai dokumentum tartalma vagy elfogadási rendje miatt fontos, de a magyar jogszabály egyfajta erősortrendet (hierarchiát) is megállapít a szakpolitikai stratégiák egyes típusai között, vagyis a stratégiai tervdokumentumok közül a kormányrendeleti felsorolásban később szereplő nem lehet ellentétes a korábban szereplő stratégiai tervdokumentumban meghatározott célkitűzéssel, intézkedéssel; 38/2012. Korm. rendelet, 8. § (1) bek. A stratégiai tervdokumentumok készítését segítő egy ún. módszertani keret-iránymutatás is készült; 38/2012. Korm. rendelet, 10. §. (Az NVS „*ki-dolgozás módszerét illetően a Magyar-program keretében* Stratégiai irányítás megüji-

tevékenység[re kiterjed]...”⁴¹⁸ Az NVS a vízszemléletű kormányzás valamint az integrált vízgazdálkodás koncepcióinak megfelelően a legkülönbözőbb közpolitikákkal összhangban, azokra figyelemmel készült, illetve maga is hatott számos más közpolitikára. Ennek megfelelően az NVS „a meglévő fejlesztéspolitikát megalapozó stratégiákban..., illetve a fejlesztési keretekben... megfogalmazottakra építkezve azok kielégítését célozza, továbbá a társadalmi és ágazati igényeknek – az ágazati programokon keresztül... – a vízzel kapcsolatos lebetőségekhez való illesztését szorgalmazza... [Az NVS] különösen fontosnak tartja a természetes folyóvizek védelmét és azok természetes állapotának megtartását, valamint a mezőgazdaság vonatkozásában a természeti adottságokhoz jobban igazodó tájgazdálkodás megvalósulását, így ezek tekintetében a természetvédelem és ökológia igényeihez igazodó vízgazdálkodási keretrendszerrel válaszol fel” (lásd a 4.1. ábrát az NVS kapcsolódásáról más közpolitikai dokumentumokhoz).

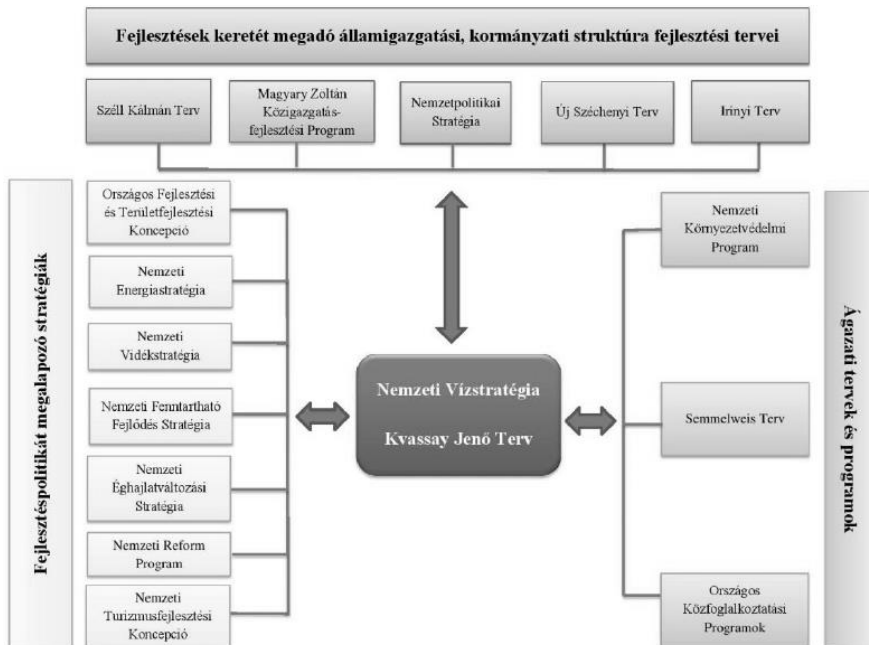
Fontos megjegyezni, hogy az NVS ugyanakkor az integrált vízgazdálkodásnak csak az egyik pillérét képezi. Ahogy mindezt maga is megfogalmazza: „A Víz Keretirányelv... a tervezésnek csak a vizek jó állapotának biztosítására és annak megőrzésére vonatkozó részét szabályozza, a tervezés többi részének szabályozását a tagállamokra bízta. Ez a szubszidiaritás elve alapján nem is történhetne másképpen. Így az integrált vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésnek két része van. Az egyik részét az EU, a másik részét pedig a tagállamok szabályozzák... Teljesen integrált vízgazdálkodási tervezésnek, illetve integrált vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésnek a két szinten szabályozott tervezés csak együtt tekinthető.”⁴¹⁹

tása a központi igazgatásban című ÁROP 1.1.8 -2011-2011-001 kódjelű kiemelt projekt részeként elkészült Segédlet szakpolitikai stratégia alkotáshoz című kötetben foglaltak voltak irányadóak.”; NVS, 19.) Az NVS, mint szakpolitikai stratégia, egyébiránt a nem kötelezően előkészítendő stratégiai tervdokumentumok közé tartozik, egyúttal pedig esetében is biztosítani kellett az államháztartással kapcsolatos összhangot; 38/2012. Korm. rendelet, 11–12. §. Az NVS esetén is meg kellett felelni a tervezetek társadalmi véleményezése kapcsán előírt rendelkezéseknek (lásd még a kapcsolódó 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendeletet); 38/2012. Korm. rendelet, 15–19. §. A kormányrendelet értelmében a szakpolitikai stratégia egy adott szakpolitikai területre vonatkozó jövőkép elérésének középtávú stratégiai tervdokumentuma, amely tartalmazza (a) az adott szakpolitikai terület részletes helyzetelemzését és helyzetértékelését; (b) az adott szakpolitikai területen megvalósítandó mérhető célokat; (c) a szükséges beavatkozások területének és eszközeinek pontos meghatározását; (d) a szükséges beavatkozások személyi, tárgyi, szakmai, anyagi és szervezeti feltételeit, valamint (e) a megvalósítás, a nyomon követés és az értékelés alapelveit és rendszerét. A szakpolitikai stratégia (a) előkészítésének megkezdéséről, majd elfogadásáról a Kormány dönt; (b) tervezetét társadalmi véleményezésre kell bocsátani; valamint (c) megvalósítását követő egy éven belül utólagos értékelést kell róla készíteni; 38/2012. Korm. rendelet, 35. §. A kormányrendelet alapján a középtáv egy legalább négy, legfeljebb tízéves időtávot takar; 38/2012. Korm. rendelet, 7. § 4. pont.

⁴¹⁸ NVS, 1.

⁴¹⁹ NVS, 119. További részletekről lásd: NVS, 119–121.

Vagyis bizonyos értelemben az NVS az integrált vízgyűjtő-gazdálkodásnak a tagállami részéhez tartozik.



4.1. ábra: Az NVS kapcsolódása más magyar közpolitikai dokumentumokhoz
 Forrás: NVS, 2.

Az NVS 2016. decemberi változatának⁴²⁰ vezetői összefoglalója (továbbiakban: NVS vezetői összefoglaló) további fontos észrevételekkel értékeli a viszonyt az NVS és a vele párhuzamosan készült másik két vízpolitikai dokumentum – nevezetesen: Magyarország Árvízi Országos Kockázatkezelési Terve (1146/2016. Korm. hat.; ÁKK) és Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve (1155/2016. Korm. határozattal elfogadva, VGT2⁴²¹) – között. Ezek

⁴²⁰ BELÜGYMINISZTERIUM 2016.

⁴²¹ Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve (VGT2), amelyet 1155/2016. (III. 31.) Korm. határozattal fogadtak el, és amelynek összefoglalt, rövidített változatának (!) szövegét, mint belügyminisztériumi közleményt a *Hivatalos Értesítő* 2016/14. számának 1319–1880. oldalain tették közzé (a továbbiakban ezen oldalszámokra hivatkozással citáljuk a VGT2-t). Fontos mindezek mellett felhívni a figyelmet a VGT2 2016. áprilisi teljes verziójának szövegére is, amelyre hivatkozás esetén erre külön utalunk;

szerint az NVS egyfajta „erőterve” az ÁKK-nak és a VGT2-nek, ezáltal biztosítva, hogy az ÁKK és VGT céljai megjelenjenek a hazai vízgazdálkodási programokban, egyúttal pedig az NVS lehetővé teszi azt is, hogy az uniós és hazai forrásból megvalósuló projektek hozzájáruljanak az ÁKK-ban és a VGT2-ben szereplő célok eléréséhez. Az NVS időtávja hosszabb, mint a legalább hatéves ciklusokra készülő árvízkezelési tervek és vízgyűjtő-gazdálkodási tervek időtávja, így a későbbi felülvizsgálatuk számára is keretül szolgál az NVS, mivel az NVS a 2030-ig teljesítendő stratégiai célok eléréséhez is hozzá kíván járulni. Az ÁKK-ban és VGT2-ben megjelenő fő feladatokra számos utalás van az NVS-ben, ezáltal az ÁKK és a VGT2 is hozzájárul az NVS fő céljainak eléréséhez.⁴²² Az NVS vezetői összefoglalója egyúttal felhívja a figyelmet arra, hogy az NVS egy, az 1990-es évektől létező ürt próbál betölteni, mint nemzeti vízstratégiai dokumentum, kiemelve ugyanakkor azt, hogy mindeközben is voltak komoly és előremutató szakértői anyagok (például az MTA 2011-es stratégiája). Az NVS azonban – mint immáron a Kormány által elfogadott stratégiai dokumentum – komolyabb hatást tud majd kiváltani, hiszen *minden vízgazdálkodást érintő helyi, kormányzati, gazdasági vagy jogszabályi döntés alapvetően az NVS iránymutatásainak kell, hogy megfeleljen*. Igaz ugyan, hogy az NVS nem írhat felül más, jogszabályi kötelezettség alapján készülő stratégiai dokumentumot, azonban az NVS feladata az is, hogy azok céljait és prioritásait összehangolja.⁴²³ Az NVS feladata az uniós vízpolitika vonatkozásában, hogy az EU VS keretei között fel kell tárnia azokat a megoldásokat, amelyek elősegítik az aszály, árvíz, belvíz egységes vízügyi és más szektorokban történő (mezőgazdaság, vidékfejlesztés, energia, közlekedés stb.) integrált kezelését.⁴²⁴

4.1. A nemzetközi vízpolitika a Fenntartható Fejlődési Célok tükrében

Az ENSZ Közgyűlése által 2015. szeptember 25. napján elfogadott *Világunk átalakítása – A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja* címet viselő, 70/1. számú határozat⁴²⁵ tartalmazza a Fenntartható Fejlesztési Céljait (SDG), amelyek között – mint korábban utaltunk rá, nem kis részben a magyar diplomácia támogatásával⁴²⁶ – a 6. SDG kifejezetten a vízzel foglalkozik. Tekintettel

ennek forrása (2017. 07. 29.): www.vizugy.hu/vizstrategia/documents/E3E737A3-3EBC-4B6F-973C-5DD9B8A6DBAB/OVGT_foanyag_vegleges.pdf

⁴²² NVS vezetői összefoglaló, XII.

⁴²³ NVS vezetői összefoglaló, XV.

⁴²⁴ NVS vezetői összefoglaló, XVI.

⁴²⁵ ENSZ 2015c. Jelen munkában a magyar szöveg a következő dokumentumból került átvételre: ZLINSZKY–BALOGH (szerk.) 2016.

⁴²⁶ NVS, 2. Ezt megerősíti: BOSTIC et al. 2015, 975.

arra, hogy a 6. SDG nem előzmények nélküli eleme a nemzetközi szinten tételzett vízpolitikai céloknak, ezért az alábbiakban elsőként kitérünk ezen előzményekre, majd pedig részleteiben elemezzük a Fenntartható Fejlesztési Célok vízpolitikai relevanciáit.

4.1.1. A vízhez köthető Fenntartható Fejlesztési Célok előzményei

Az SDG-k elfogadásának számos *előzménye* volt. Általánosságban maga a *fenntartható fejlődés* koncepciója⁴²⁷ az, amely kiindulási alapként szolgált az SDG-k számára. Immáron a fenntartható fejlődés koncepciójára épülve 1992. január 26. és 31. között fogalmazták meg nemzetközi szinten a vízre vonatkozó első lényeges cselekvési tervet is – mintegy felkészülésként a későbbi riói konferenciára – Dublinban egy vízről tartott konferencián. Ezen elfogadták *A vízről és fenntartható fejlődésről szóló Dublini Nyilatkozatot*,⁴²⁸ amely nyilatkozatnak fontos – és legismertebb eleme – az ún. dublini alapelvek elfogadása (amely alapelveket a vízpolitika sarokköveiként⁴²⁹ is nevezik [!], és amelyekre korábban, az integrált vízgazdálkodásnál már hivatkoztuk), azonban a nyilatkozat immáron tartalmazott a vízre vonatkozóan egy tíz pontból álló cselekvési tervet⁴³⁰ is. Mindezt követte 1992-ben az ENSZ *Környezetről és fejlődésről* szóló konferenciája *Rio de Janeiróban*.⁴³¹ Az 1992-es ENSZ konferencián a részt vevő országok elkötelezték magukat a *Riói Nyilatkozat*⁴³² céljai és a fenntartható fejlődés irányába, és a – szintén a konferencián elfogadott – *Agenda 21* végrehajtására. Az *Agenda 21*⁴³³ dokumentum 18. fejezete, az édesvízellátás és -minőség védelméről, egy fontos politikai keretet

⁴²⁷ A fenntartható fejlődés és annak jog(tudomány)i megítéléséről, kapcsolódásairól jelentős jogirodalom áll rendelkezésre magyar nyelven is; ezek közül – a teljesség igénye nélkül – az alábbi magas színvonalú munkákat emeljük ki, mint amelyekre jelen munka is támaszkodik a fenntartható fejlődés értelmezésében: BÁNDI (szerk.) 2011; BÁNDI 2013; BÁNYAI 2014, 16–55.; SZABÓ 2012, 161–174.

⁴²⁸ ENSZ 1992a; lásd BHATIA–HUBER–ROGERS 1998; GONZALEZ-VILLARREAL–SOLANES, 1999.

⁴²⁹ WWAP 2003, 17–18.

⁴³⁰ A Dublini Nyilatkozat cselekvési tervének pontjai a következők: „(1) a szegénység enyhítése és a járványok csökkentése; (2) a természeti katasztrófák elleni védekezés; (3) a víz megőrzése és újrahasznosítása; (4) a fenntartható városi fejlődés; (5) a mezőgazdasági termelés és vidéki vízellátás; (6) a vizes ökoszisztémák védelme; (7) a hidrokonfliktusok megoldása; (8) a cselekvő környezet; (9) az ismerettár; (10) a humán kapacitás fejlesztése.” SZILÁGYI 2013c, 26.

⁴³¹ ENSZ 1992c.

⁴³² A környezetről és fejlődésről szóló Riói Nyilatkozat az I. mellékletét képezi a riói konferenciáról készült, fentebb hivatkozott ENSZ jelentésnek: ENSZ 1992a.

⁴³³ ENSZ 1992a.

biztosított az édesvizek számára, amely az általános célok mellett több vonatkozásban is *fontos kötelezettségvállalásokat* foglalt magában.⁴³⁴

Az SDG-k közvetlen előzményei az ENSZ ún. *Milleniumi Fejlesztési Céljai* (MDGs).⁴³⁵ Az ENSZ 2000. szeptember 6–8. között New Yorkban megtartott Milleniumi Csúcstalálkozóján fogadták el a *Milleniumi Nyilatkozatot*,⁴³⁶ amelyben meghatározott célok közül kettő kapcsolódik a vízellátáshoz és szennyvízkezeléshez. Az első vízzel kapcsolatos célkitűzés értelmében 2015-ig „*a felére csökkentjük azoknak az arányát, akik nem juthatnak hozzá vagy nem engedhetik meg maguknak, hogy egészséges ivóvizet igyanak*”.⁴³⁷ A másik vízre vonatkozó célkitűzés értelmében pedig „*megállítjuk a vízi erőforrások fenntarthatatlan kizsákmányolását vízgazdálkodási stratégiák kifejlesztése révén regionális, nemzeti és helyi szinteken, amelyek elősegítik mind az egyenlő hozzáférést, mind a megfelelő ellátást*”.⁴³⁸ A Milleniumi Nyilatkozat alapján az ENSZ Közgyűlés határozott a tulajdonképpeni *Milleniumi Fejlesztési Célokról*,⁴³⁹ ami kapcsán megállapítható, hogy a Milleniumi Nyilatkozat vízzel kapcsolatos két célkitűzése közül végül csak az első került át a 8 pontban összegzett MDGs közé; nevezetesen ez lett a 7. (környezeti fenntarthatóságot szolgáló) célkitűzés 7.C számú feladata. A 7.C feladat kapcsán ugyanakkor viszonylag korán aggodalmak alakultak ki, hogy vajon az mennyiben jelent egy teljesíthető célt Közép-Ázsia, szubszaharai Afrika és Óceánia számára.⁴⁴⁰ Johannesburgban 2002. augusztus 26. és szeptember 4. között rendezték meg az ENSZ fenntartható fejlődésről szóló világtalálkozóját, amelyre szokás *Rió+10*-ként is hivatkozni. A konferencia zárásaként elfogadott *Jelentésben*⁴⁴¹ található, ún. *Végrehajtási Tervbe* egyrészt lényegében átmenetire kerültek a Milleniumi Fejlesztési Célok. A víz viszonylatában a Tervben 2015-ig célul tűzték ki azon emberek számarányának megfelezését, akik nem férhetnek hozzá biztonságos ivóvízhez, illetve az alapvető higiéniahoz (1990-hez képest). Másrészt az integrált vízgazdálkodás témakörben, 2005-ig, célul tűzték ki integrált vízgazdál-

⁴³⁴ UN-WATER 2012, 2–3.

⁴³⁵ WWAP 2003, 8–9.; WWAP 2006, 29–33., 221–224.; WWAP 2009, 11–12.; WWAP 2015, 55–62.; EU VS, 20.

⁴³⁶ ENSZ 2000.

⁴³⁷ ENSZ 2000, 19. pont.

⁴³⁸ ENSZ 2000, 23. pont.

⁴³⁹ A MDGs magyar fordítását lásd (2011. 07. 25.):

www.menszt.hu/tudnivalok_az_egyesult_nemzetek_szervezeterol/milleniumi_fejlesztési_celok

⁴⁴⁰ A 2011-es megállapítást idézi MAISONET-GUZMAN 2012, 8. Lásd továbbá részleteiben a cél teljesíthetlenségéről ENSZ 2010c, 53–56.

⁴⁴¹ Lásd ENSZ 2002.

codási és vízhatékonysági tervek fejlesztését. Az ENSZ 2015-ös jelentése⁴⁴² értékelte a Végrehajtási Tervben található célkitűzések végrehajtása kapcsán az MDGs 7.C teljesítését. Ennek kapcsán megállapítást nyert, hogy 2015-ig (1990-hez képest) a biztonságos ivóvízellátáshoz való hozzáférés kapcsán kitűzött cél összességében teljesült, mind világszinten, mind pedig a fejlődő világ országai-ban. Ugyanakkor voltak olyan régiók, ahol nem; így Közép-Ázsiában, szubsza-harai Afrikában és Óceániában. Az alapvető higiéniai szolgáltatásokhoz kap-csolódó cél ezzel szemben nem teljesült sem világszinten, sem pedig a fejlődő országok szintjén. Ami másként megfogalmazva azt jelenti, hogy 2015-ben még minden harmadik ember (2,4 milliárd ember) nem élhetett megfelelő vízhez kapcsolódó higiéniai állapotok között, beleértve azt a 946 millió embert, aki még szabadon végzi a defekációt. Az integratív vízgazdálkodási tervek készíté-sének (2005-ig határidőt szabó) célkitűzése kapcsán megállapítható, hogy azon fejlődő országok száma 2008-ban, amelyek rendelkeztek ilyen tervvel 38%-ra növekedett.⁴⁴³ Az ENSZ 2012-es adatai alapján pedig a válaszoló 133 (fejlődő és fejlett) ország immáron 65%-ának van integrált vízgazdálkodási terve és 34%-a pedig már fejlett szinten áll az integrált vízgazdálkodási tervek végrehaj-tásában (megjegyzés: Magyarország nem vett részt ebben a felmérésben).⁴⁴⁴ Az ENSZ ezen felmérése egyébiránt kitér az adott ország vízjogi szabályainak vég-rehajtására is, elemezve azt, hogy az milyen szinten áll. Ezek szerint a válaszadó országok esetében világszinten (2% nem releváns eredmény mellett) 16%-a a világ országainak éppen fejleszti a vonatkozó vízjogi előírásait, 9%-ának immá-ron fejlett vízjoga van, de még nem hajtotta végre, 18%-ánál elkezdődött a vég-rehajtás, 22%-ánál fejlett a végrehajtás állapota, és 33%-ánál teljesen végrehaj-tottnak tekinthető a fejlettnek tekintett vízjoga; ez utóbbi kategória az olyan nagyon magas humán fejlődési indexszel (HDI) rendelkező országok esetében, mint amilyen Magyarország is (aki ugyanakkor, ahogy korábban említettük, nem vett részt a felmérésében), 77%.⁴⁴⁵

⁴⁴² Az MDGs teljesítésének végeredményéről lásd az ENSZ jelentését: ENSZ 2015b, 7., 9., 58–59., 71.; lásd továbbá a statisztikai adatok összefoglalását (2017. 07. 15.): www.un.org/millenniumgoals/envIRON.shtml

⁴⁴³ Az ENSZ (UN-Water) 2008-as adatait hivatkozva MAISONET-GUZMAN 2012, 9. A vizsgált időszakban Amerika esetében az országok száma 7%-ról 43%-ra, Afrika esetében 25%-ról 38%-ra, Ázsia esetében 27%-ról 33%-ra nőtt. Az OECD/Európai országok 59%-a rendelkezett ilyen tervvel. Vö. WWAP 2009, 243.; WWAP 2006, 56–57.

⁴⁴⁴ UN-WATER 2012, vii., 7., 12–14., valamint a 2.3. ábra.

⁴⁴⁵ UN-WATER 2012, 6., 12., valamint az 1.1. és 2.2. ábrák, (vö. 14. és a 2.5. ábra).

4.1.2. A vízhez köthető Fenntartható Fejlesztési Célok

Az ENSZ Közgyűlése által 2015. szeptember 25. napján elfogadott *Világunk átalakítása – A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja* címet viselő, 70/1. sz. határozat⁴⁴⁶ tartalmazza a Fenntartható Fejlődés Céljait (SDG) – összességében 17 (egyenlő jelentőségű⁴⁴⁷) célt, és azokhoz rendelt 169 feladatot –, amely dokumentum önmagában nem bír olyan kötelező erővel az egyes országokban (például Magyarországon), amelyek alapján bárkinek is kikényszeríthető jogalapja lenne az egyes SDG-k teljesítésére.⁴⁴⁸ A SDG-ket sokkal inkább úgy kell értelmezzük, mintegy az egyes országoknak szóló *felhívást arra, hogy az SDG-kben foglaltak szerint cselekedjenek*. E felhívás teljesítése ugyanakkor leginkább az egyes államok döntésétől függ, és a teljesítés esetleges elmaradásának számonkérése lényegében nem biztosított. A számonkérhetőség hiányosságai ellenére az SDG-k ugyanakkor kiválóan funkcionálhatnak egyfajta zsinórmértékül, célként a magyar és nemzetközi joganyag fejlesztése szempontjából. Az ENSZ-határozat nyilatkozatának 5. és 21. pontjai kiemelkedő fontosságúak abból a szempontból, hogy az SDG-k végrehajtása során az egyes országoknak nem egy egységes megoldást kell követniük, hanem figyelemmel lehetnek az eltérő adottságaikra, teljesítőképességükre, fejlettségi szintjükre, továbbá nemzeti stratégiáikra és prioritásaikra, valamint politikai mozgásterükre. Egyúttal mindebből következik az is, hogy az egyes SDG-khez rendelt feladatok közül – az ország adottságaira tekintettel – lehet, hogy nem mindegyik ugyanolyan mértékben érinti az adott országot, vagyis ennek függvényében súlyozhatnak az országok⁴⁴⁹ (ez érthető módon nem sérti az ENSZ-határozat elfogadóinak azon szándékát, hogy globális szinten minden SDG-nek ugyanolyan súlya van). A nyilatkozási rész 18. pontjában az aláírók ismételten megerősítették továbbá, hogy „minden állam vagyónát, természeti erőforrásait és gazdasági tevékenységét tekintve teljes és állandó szuverenitással rendelkezik, s e szuverenitását szabadon gyakorolhatja”.⁴⁵⁰ Az ENSZ-határozat nyilatkozatának 47–48. pontjai – habár az SDG-k végre-

⁴⁴⁶ ENSZ 2015c. Jelen munkában a magyar szöveg a következő dokumentumból került átvételre: ZLINSZKY–BALOGH 2016.

⁴⁴⁷ ENSZ 2015c, nyilatkozat 40. pont.

⁴⁴⁸ „Elismerjük, hogy saját gazdasági és társadalmi fejlődéséért minden állam elsődlegesen maga felelős”; ENSZ 2015c, nyilatkozat 41. pont. „Elismerjük továbbá a nemzeti parlamentek meghatározó szerepét a jogszabályok megalkotásában és a költségvetés elfogadásában, valamint kötelezettségvállalásaink hatékony megvalósításának ellenőrzésében.” ENSZ 2015c, nyilatkozat 45. pont. Hasonló következtetésre jut az SDG jogi kötérejét illetően: BOSTIC et al. 2015, 970.

⁴⁴⁹ UN-WATER 2017b, 4.

⁴⁵⁰ Mindehhez az ENSZ 2015c, nyilatkozat 46. pontja hozzáteszi: „hangsúlyozzuk a nemzeti szuverenitás és a nemzeti szintű irányítás megerősítésének fontosságát”.

hajtásának felelősei elsősorban az egyes kormányok – azonban rendelkezik arról is, hogy a program utánkövetésére mutatókat dolgozzanak ki (a vízre közvetlenül vonatkozó 6. SDG kapcsán ez most van folyamatban⁴⁵¹). Fontos kiemelni, hogy amíg az MDG-k inkább a társadalmi dimenzióról szóltak és lényegében a fejlődő országok számára kívántak elérendő célokat tételni, addig az SDG-knek a *fejlett országok is* teljeskörű címzettjei, és a *fenntartható fejlődés mindhárom* (társadalmi, gazdasági és környezeti) dimenzióját magukban foglalják.⁴⁵² Mindezen általános megállapítások igazak a vízre is; a vízzel kapcsolatos MDG 7.C feladatot, illetve a közvetlenül a vízre vonatkozó 6. SDG feladatait összehasonlítva ugyanis megállapíthatjuk azt, hogy amíg a 7.C MDG pusztán az ivóvízre illetve az alapvető szanitációra fókuszált, addig a 6. SDG mindezen tárgyköröket megtartva kiterjesztette a vízzel kapcsolatos kérdéskört a szennyvízre és az ökoszisztémára, valamint a 11.5. feladattal a vízhez kötődő káreseményekre, ezáltal a víz esetében is megállapítható, hogy az SDG-k – a 6. SDG-vel a középpontban – immáron lefedik az összes édesvízzel kapcsolatos fenntartható fejlődési kérdéskört.⁴⁵³

Az egyes SDG-k vízhez való kapcsolatát tekintve magunk részéről célszerűnek tartjuk az SDG-k három körét megkülönböztetni, amely körök – a kisebb halmaztól haladva a nagyobb, kisebbeket is magukba foglaló halmazok felé – a következők: (a) A 6. SDG az, amely a vizet önálló tárgyává is tette. (b) A UN-Water az előző körrel együtt tárgyalja még – mintegy lefedve ezáltal a *víz-körforgás teljességét* (lásd a 4.2. ábrát az SDG-k ábrázolásáról a vízkörforgásban) – a 11. SDG 11.5. számú feladatát is, amely a vízhez kötődő káreseményekre vonatkozóan határoz meg feladatokat (magunk részéről a UN-Water ezen kiegészítésével teljes mértékben azonosulni tudunk). (c) Ezekén túl fontos eleme a rendszernek minden egyéb, vizet érintő SDG.⁴⁵⁴ Ez utóbbi kör meglehetősen

⁴⁵¹ Ennek jelenlegi verziói kapcsán lásd: UN-WATER 2017b; továbbá: UN-WATER 2016a, 2.

⁴⁵² BOSTIC et al. 2015, 970–971.

⁴⁵³ UN-WATER 2016a, 2.

⁴⁵⁴ Ez utóbbi körben említik a 2015-ös és 2016-os Víz Világjelentések a következőket. *1. SDG: Megszüntetjük a szegénység valamennyi formáját világszerte. (1.5. feladat: 2030-ra állóképessé és alkalmazkodásra képesé tesszük a szegények és a kiszolgáltatott helyzetben lévőek életkörülményeit, csökkentve ezzel az éghajlattal összefüggő szélsőségekkel, valamint más, gazdasági, társadalmi és környezeti csapásokkal és katasztrófákkal szembeni kitettségüket és sebezhetőségüket.) 2. SDG: Véget vetünk az éhínségnek, élelmezésbiztonságot és javuló táplálékellátást teremtünk és előmozdítjuk a fenntartható mezőgazdaságot. 3. SDG: Egészséges életet és jóllétet biztosítunk mindenkinek minden életkorban. (3.3. feladat: 2030-ra felszámoljuk a HIV-fertőzés, a tuberkulózis, a malária és az elhanyagolt trópusi betegségek járványait és fellépünk a hepatitisz, a vízzel terjedő járványok és az egyéb fertőző betegségek ellen. 3.9. feladat: 2030-ra jelentősen csökkentjük a veszélyes vegyi anyagok, a levegő-, víz- és talajszennyezés és -szennyezettség*

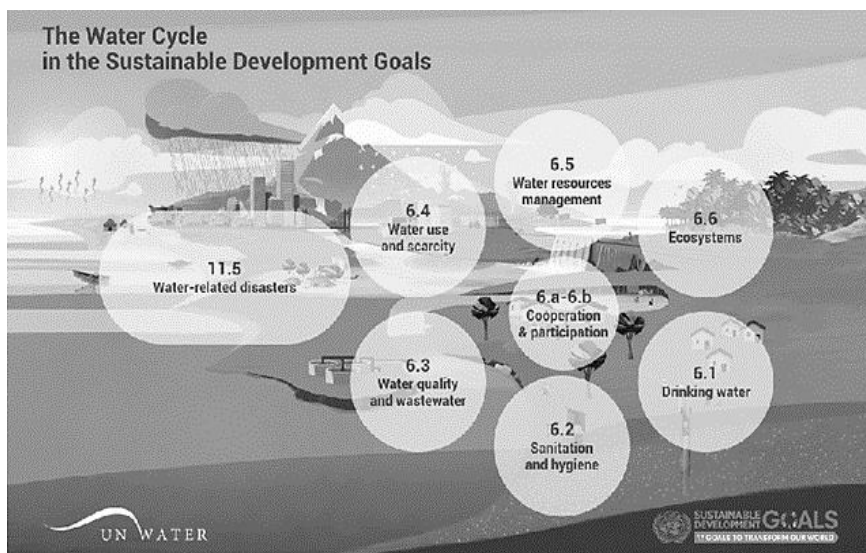
sok SDG-t érint; a 6. SDG-n kívül további 13 SDG érintett – az amúgy is meglehetősen soknak tűnő⁴⁵⁵ – 17 SDG-ből. A szakirodalomban ezért (is) tartják fontosnak az önálló, 6. SDG kialakítását, mivel enélkül félő, hogy a vizes témáknak nem lett volna felelőse (egyfajta „mindenki ügye – senki a felelőse” tapasztalatból kiindulva). Az egyéb, vizet érintő SDG-k témái közül munkánk korábbi részében többet is érintettünk; például magának a határon átnyúló vízszemléletű kormányzás koncepciójának megjelenését a 16. SDG és 6. SDG együttes értelmezésével,⁴⁵⁶ a 8. SDG-t a vízszemléletű kormányzás szociális (munka) dimenziója kapcsán, vagy a mezőgazdaság-energia-ökológia-víz nexust a vízszemléletű kormányzás horizontális integrációs kérdésköréinél. Ennélfogva ezekkel nem foglalkoznánk részleteiben, ezzel szemben a klímaváltozás kap-

által okozott betegségek és elhalálozások számát.) 7. SDG: Mindenkinek hozzáférést biztosítunk a megfizethető, megbízható, fenntartható és modern energiához. 8. SDG: Ösztönözzük a tartós, befogadó, fenntartható gazdasági gyarapodást, a teljes és eredményes foglalkoztatást és a tisztességes munkát mindenki számára. 9. SDG: Teherbíró infrastruktúrát építünk, ösztönözzük a befogadó, fenntartható iparosodást, és támogatjuk az innovációt. 10. SDG: Csökkentjük az országok közötti és az azokon belüli egyenlőtlenségeket. 12. SDG: Biztosítjuk a fenntartható fogyasztást és termelést. (12.4. feladat: 2020-ra elérjük, hogy a vegyszerek és hulladékok egész életciklusuk során való használata és kezelése környezetvédelmi szempontból megfelelően és az elfogadott nemzetközi keretmegállapodásokkal összhangban történjen, és jelentősen csökkentjük azok levegőbe, vízbe és talajba történő kibocsátását, hogy minimalizáljuk az emberi egészségre, illetve a környezetre gyakorolt kedvezőtlen hatásukat.) 13. SDG: Sürgősen cselekszünk a klímaváltozás és hatásai leküzdése érdekében. 15. SDG: Védjük, helyreállítjuk, és fenntarthatóan használjuk a szárazföldi ökoszisztémákat, fenntartható erdőgazdálkodást folytatunk, leküzdjük a sivatagosodást, megállítjuk és visszafordítjuk a talajok és a biodiverzitás pusztulását. (15.1. feladat: A nemzetközi megállapodásokból fakadó kötelezettségeinknek megfelelően 2020-ra biztosítjuk a szárazföldi és édesvízi ökoszisztémák és ökoszisztéma-szolgáltatásaik megőrzését, helyreállítását és fenntartható használatát, különösen az erdők, vizes élőhelyek, hegyek és száraz területek esetében. 15.3. feladat: 2030-ig leküzdjük a sivatagosodást, helyreállítjuk a leromlott talajokat és termőföldeket, ideértve a sivatagosodástól, aszálytól, illetve árvizektől sújtott területeket, és arra törekszünk, hogy a világon a talajmérleg (azaz a helyreállítás és leromlás különbsége) pozitív legyen. 15.8. feladat: 2020-ig intézkedéseket hozunk az invazív idegen fajok betelepítésének megelőzése, valamint a szárazföldi és vízi ökoszisztémákra való hatások csökkentése érdekében, és ellenőrzés alá vonjuk, vagy kiirtjuk a legfontosabb özönfajokat.) 16. SDG: A fenntartható fejlődés érdekében békés és befogadó társadalmakat alakítunk ki, mindenkinek biztosítjuk a jogorvoslatot és törvény előtti egyenlőséget, és a kormányzás minden szintjén hatékony, elszámoltatható, befogadó intézményeket építünk ki. WWAP 2015, 93–97.; WWAP 2016, 58–61.

⁴⁵⁵ Zlinszky János sokalva a SDG-k magas számát, illetve sokkalva a feladat nagyságától – a vizsgaidőszakát rosszul beosztó egyetemi hallgatóra utalva – megjegyezte: „mint akiknek összezsúszott a vizsgaidőszaka”. ZLINSZKY 2016.

⁴⁵⁶ BOSTIC et al. 2015, 978–979.

csán (amelyet szintén elemeztünk a vízszemléletű kormányzás vertikális integrációs kérdésköreinél) fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az azzal foglalkozó 13. SDG és annak feladatai együtt értelmezendők a klímaváltozásra vonatkozó 2015-ös Párizsi Megállapodásban foglalt célokkal és feladatokkal.⁴⁵⁷



4.2. ábra: Az SDG-k ábrázolása a vízkörforgásban

Forrás: UN-Water⁴⁵⁸

A 6. SDG szerint „*biztosítjuk a fenntartható vízgazdálkodást, a vízhez és az alapvető higiéniai ellátásokhoz való hozzáférést mindenki számára*”. E cél mindösszesen nyolc feladatot és ezekhez kapcsolódóan tizenegy mutatót (indikátort)⁴⁵⁹ foglal magában. A következőkben ezeket vesszük sorra, egyúttal felhívjuk a figyelmet arra, hogy eddigi tapasztalataink alapján ezek vonatkozásában a magyar jogtudomány, jogalkotás, illetve jogalkalmazás szempontjából milyen kihívásokkal, feladatokkal szembesülhetünk. Mindezek előtt azonban, még a következőkre hívjuk fel a figyelmet. A 6. SDG feladatai nemcsak más SDG-k feladataival

⁴⁵⁷ A kérdéskör értékes jogi elemzéséről lásd: FODOR 2014a, 103–130.; HORVÁTH 2007; HORVÁTH 2017; NAGY 2013, 64–77.; NAGY–GERGELY 2016; NAGY–GERGELY 2017; GYÜRE 2017a; GYÜRE 2017b; stb.

⁴⁵⁸ Az ábrán: 6.1. (ivóvíz), 6.2. (szanitáció és higiénia), 6.3. (vízminőség és szennyvíz), 6.4. (vízhasználat és vízhiány), 6.5. (vízgazdálkodás), 6.6. (ökoszisztéma), 6.a–b. (együttműködés és részvétel), 11.5. (vízhez kapcsolódó katasztrófák); lásd UN-WATER 2016a, 1.

⁴⁵⁹ UN-WATER 2017b.

vannak szoros összefüggésben, de egymással is. Példaként említenénk a biztonságos ivóvízhez való hozzáférésről rendelkező 6.1. számú feladatot, amely kérdéskör szorosan kapcsolódik a fenntartható ivóvízellátásról is szóló 6.4. számú feladattal, a vizek minőségét jelentős mértékben érintő 6.2., 6.3. és 6.6. számú feladattal; végső soron pedig az SDG 6.1. számú feladat szorosan kapcsolódik az alapvető szolgáltatásokról szóló 1. és 11. SDG-hez, az élelmezésről szóló 2. SDG-hez, az egészségről szóló 3. SDG-hez, stb.⁴⁶⁰ A 6. SDG egyes feladatai között jelentős eltérés lehet abban a tekintetben, hogy közöttük van olyan, amely pontosan *meghatározza azon mértető szintet (mutatót vagy indikátort)*, amelyet az országoknak el kell érnie a feladat teljesítéséhez; ilyen például a 6.1. számú feladatnál, hogy „*mindenki számára*” biztosítani kell a biztonságos ivóvízhez való hozzáférést, vagy a 6.3. számú feladatnál „*a kezeletlen szennyvíz mennyiségének felére csökkentése*” kitétel. Más feladatok esetében ezzel szemben nincs mérhető módon meghatározva a teljesítés, ilyen például a 6.4. számú feladatnál a vízhiányban szenvedő emberek számának „*jelentős csökkenése*” kitétel, vagy a 6.6. számú feladatnál az ökoszisztémák „*védelem alá helyezése*”. Ezen esetekben az ENSZ módszertani útmutatója alapján az adott ország feladata mindezen feladatok teljesítésének mérhetővé tétele.⁴⁶¹

Az egyes feladatok ismertetését – ezen tekintetben eltérve a 6. SDG számozásától – a 6. SDG 6.5. számú feladatával kezdjük. Tesszük mindezt azért, mivel megítélésünk – és e könyv logikája – szerint az integrált vízgazdálkodás koncepcióját tartalmazó SDG 6.5. számú feladata egy központi eleme az egész 6. SDG-nek, hiszen abban visszatükröződik a vízszemléletű kormányzás koncepciójánál említett horizontális integrációs megközelítés (az integrált vízgazdálkodás koncepciójának egyértelmű beemelésével), és a vertikális integrációs (vagyis a határon átnyúló vízügyeket felkaroló) megközelítés is. A 6.5. feladat az összes többi 6. SDG-ben foglalt feladattal szoros kapcsolatban van (azoknak egyfajta összekötő váza), és ugyanez a helyzet a vízhez kötődő káreseményeket megfelelően kezelni hivatott 11.5. számú feladattal is. Az SDG 6.5. számú feladata⁴⁶² szerint „*2030-ra minden szinten megalósítjuk az integrált vízgazdálkodást (SzJE), adott esetben ideértve a határokon átnyúló együttműködést is*”.⁴⁶³ A UN-Water e feladat kapcsán azzal

⁴⁶⁰ UN-WATER 2016a, 4.

⁴⁶¹ UN-WATER 2017b, 4.

⁴⁶² Az SDG 6.5. számú feladatának a vízbiztonság növelésében betöltött szerepét elemzi: SHAH 2016, 9–11.

⁴⁶³ Munkánkban, mint korábban hivatkoztunk is rá, az SDG-k magyar nyelvű fordításánál ZLINSZKY–BALOGH 2016: *Világunk átalakítása* című színvonalas munkáját használtuk fel, és az abban használt magyar szövegeket vettük át. A 6.5. számú feladatnál ugyanakkor célszerűnek gondoltuk némileg változtatni az általuk használt magyar szövegverzió. Nevezetesen az angol nyelvű *integrated water resources management* kifejezés az

számol, hogy a 2012-ben – idézve a MDG kapcsán már hivatkozott ENSZ jelentést – az ország immáron 65%-ának van integrált vízgazdálkodási terve nemzeti szinten, és hogy ezen országok több, mint a felében már e tervek végrehajtása is előrehaladott állapotban van; a válaszadó országok 54%-a pedig már elköteleződött valamely nemzetközi vízgyűjtőre vonatkozó határon átnyúló megállapodás végrehajtásában.⁴⁶⁴ A feladat teljesítési mutatóinak (indikátorainak) – részben még készülöben lévő – módszertani segédletei⁴⁶⁵ alapján a következőket állapíthatjuk meg e feladat kapcsán. Az SDG 6.5. számú feladatban foglalt integrált vízgazdálkodás koncepciója megfelel a korábban, például a Víz Világjelentések-nél már ismertetett integrált vízgazdálkodási koncepciónak; vagyis az integrált vízgazdálkodás a víz, a föld és a kapcsolatos készletek összehangolt fejlesztését és gazdálkodását támogató folyamat az ebből származó gazdasági és társadalmi jólét maximalizálása érdekében (az egyenjogúság szem előtt tartásával), és a létfontosságú ökoszisztémák fenntarthatóságának sérelme nélkül, figyelemmel a hidrológiai és technológiai vonatkozásokra, továbbá társadalmi-gazdasági, politikai és környezeti dimenziókra.⁴⁶⁶ A 6. SDG módszertani útmutatója⁴⁶⁷ alapján a *minden szinten* kitételen elsődlegesen a nemzeti szinttől helyi szintig terjedő vízszemléletű kormányzást kell érteni (a hatóságokon túl az érintettek részvételével), míg a „*határon átnyúló*” elem megállapításánál a módszertani útmutató segítségként az ENSZ 1997-es nemzetközi vízfolyások nem hajózási célú használatáról szóló egyezményére (UNWC),⁴⁶⁸ valamint a UNECE Helsinki Egyezményére⁴⁶⁹ utal vissza.⁴⁷⁰ Az *adott esetben ideértve* a határon átnyúló együttműködés kitételet a 6. SDG módszertani útmutatója⁴⁷¹ úgy értelmezi, hogy azon országokon kívül, amelyek az UNWC, illetve a Helsinki Egyezmény alapján nem rendelkeznek határvízekkel, minden más ország köteles az együttműködésre; ezt az együttműködést pedig a nemzetközi szokásjogból vezeti le. A 6.5. számú feladat két indikátorral rendelkezik. A 6.5.1. számú mutató az integrált vízgazdálkodás végre-

általuk használt fordításban '*integrált vízgyűjtő gazdálkodás*'-ként szerepel, amit magunk viszont '*integrált vízgazdálkodásként*' fordítottunk. Mint munkánk korábbi részében utaltunk rá, az integrált vízgazdálkodás Víz Világjelentésekben kifejtett koncepciójának taglalásánál ugyanakkor az ENSZ szakértői bizonyos fajta különbséget tettek a két elnevezés között, ezért e különbségtételt itt is indokoltnak tartottuk megtartani.

⁴⁶⁴ UN-WATER 2016a, 16.

⁴⁶⁵ UN-WATER 2016a, 16–8.; valamint UN-WATER 2017g és UN-WATER 2017h.

⁴⁶⁶ UN-WATER 2016a, 17.

⁴⁶⁷ UN-WATER 2016a, 17.

⁴⁶⁸ ENSZ 1997.

⁴⁶⁹ Magyarországon kihirdette: 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet.

⁴⁷⁰ Máshol említésre kerül még a határon átnyúló felszín alatti vízádókról szóló egyezmény tervezete (UNdLTA) is; UN-WATER 2017h, 2.

⁴⁷¹ UN-WATER 2016a, 17.

hajtásának fokát 0–100 közötti pontszámban fejezi ki négy összetevő elemzésével: politikai-jogi-stratégiai, intézményi, gazdálkodási és finanszírozási. Az első összetevő nemzeti szinten kerül elemzésre, a másik három helyi, vízgyűjtő, illetve nemzetközi szinten is. Ezen mutató alapja egy olyan önértékelésen alapuló kérdőív, amelyet három évente töltenének ki az egyes országok.⁴⁷² A 6.5.2. számú mutató kifejezi, hogy egy adott ország működő nemzetközi vízügyi megállapodásai (vagy hasonló intézményei) által érintett, határral osztott vízgyűjtő területei százalékosan miként aránylanak az adott ország összes határral osztott vízgyűjtő területéhez. A „működő” kitétel teljesülésének több kötelező (ténybeli) eleme is van: (a) létezik egy közös testület, közös mechanizmus vagy bizottság a határon átnyúló együttműködésre; (b) a felek között (politikai vagy szakértői) találkozók formájában van egy rendszeres (minimum: éves) formális kommunikáció; (c) létezik egy közös vagy koordinált vízgyűjtő-gazdálkodási terv vagy közösen kitűzött célrendszer; (d) az adatokat és információkat rendszeres (legalább éves) gyakorisággal megosztják egymással a felek.⁴⁷³ A mutató teljesítésének egyfajta célja felhívni az országok figyelmét arra, hogy a határral osztott, felszíni és felszín alatti vízgyűjtőiknél⁴⁷⁴ minél nagyobb arányban működjenek együtt más országokkal valamilyen – nemzetközi szerződéssel – rendezett formában. Meglátásunk szerint Magyarország határral osztott vízgyűjtőinek területe többszörösen is lefedett működőnek minősíthető nemzetközi megállapodásokkal; gondoljunk itt példaként a UNWC-re, a Helsinki Egyezményre, a Szófiai Egyezményre, Kárpátok Keretegyezményre, az EU számos kötelező szabályozására (kiemelten magára a Víz Keretirányelvre), Magyarország kétoldalú vízügyi megállapodásaira minden egyes szomszédos állammal. Úgy gondoljuk, hogy valamennyi határral osztott vízgyűjtőnk esetében a szomszédos országokkal a 6.5. számú feladat útmutatóinak megfelelő, működő megállapodásunk van, mindez azonban nem jelenti azt, hogy mindezekben a rendszerekben ne lenne mit fejleszteni; minderre tekintettel e kérdéskörre a munkánk későbbi részében még visszatérünk.

A 6. SDG 6.1. és 6.2. számú feladata a vízszemléletű kormányzás integrációs kérdései közül kapcsolódik mind a horizontális – azon belül: a *közvetlen emberi felhasználás* –, mind pedig a vertikális – azon belül: a *méltányosság (hidro-szolidaritás)* – témaköröihez. A 6. SDG első két – 6.1. és 6.2. számú – feladata lényegében a 7. MDG 7.C számú feladata folytatásainak tekinthetők (lásd az MDG 7.C számú

⁴⁷² UN-WATER 2017g, 1–2.

⁴⁷³ UN-WATER 2017h, 3.

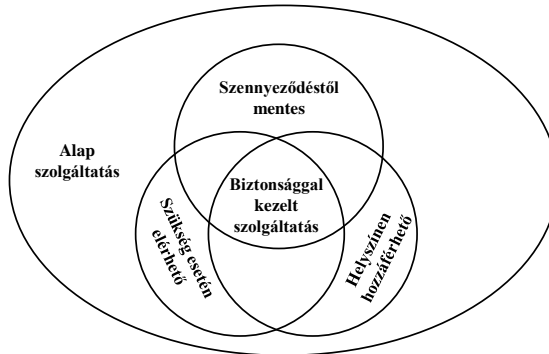
⁴⁷⁴ A kapcsolódó anyag felhívja a figyelmet arra, hogy a felszín alatti vízgyűjtők nemzetközi jogi meghatározása meglehetősen sokféleképpen alakul; példaként hozza a Nemzetközi Jogi Egyesület (ILA) ún. 2004-es Berlini Szabályait, a VKI meghatározását, a UNGA A/RES/68/118 definícióját, a UNECE 2014-et, vagy a UN Statistical Division 2012-es, M 91 számú *Statistical papers Series* dokumentumát; UN-WATER 2017h, 2–4.

feladatának 2015-ös teljesítéséről korábban írtakat). A 6.1. számú feladat szerint „2030-ra mindeniütt mindenki számára megteremtjük a méltányos és igazságos hozzáférést a biztonságos és megfizethető ivóvízhez”, a 6.2. számú feladat szerint pedig „2030-ra megteremtjük a mindenki számára megfelelő és igazságos hozzáférést az alapvető szanitációs és higiéniai ellátásokhoz, különös tekintettel a nőkre, a leányokra és a kiszolgáltatott helyzetben levőkre speciális igényeire, továbbá felszámoljuk a szabadtéri székletürítést”. A két feladat teljesítési mutatóinak (indikátorainak) – részben még készülődésben lévő – módszertani segédletei⁴⁷⁵ alapján a következőket állapíthatjuk meg. Az SDG 6.1. számú feladat kiterjed vízadó helyre, beleértve a háztartásokat, iskolákat, egészségügyi intézményeket és munkahelyeket. Fontos, hogy az otthonához közel mindenki tudja kielégíteni a háztartási vízigényeit. Az ivóvíz alatt az ivásra, főzésre, ételkészítésre és a személyes higiénia felhasznált vizet értik. A biztonságos ivóvíznek mentesnek kell lennie kórokozóktól és a mérgező vegyszerek bizonyos szintjétől. Az ivóvízszolgáltatások díja nem jelenthet korlátozást arra nézve, hogy az emberek az alapvető emberi szükségleteiket kielégítsék. A 6.1. számú feladat 6.1.1. számú mutatója azon személyek arányát jelenti a teljes népességhez, amelynek lehetősége van hozzáférni a *'biztonsággal kezelt ivóvízszolgáltatás'*-hoz (*safely managed drinking water services*), amely kategória magasabb szintet jelöl mint az ún. „alap ivóvíz-szolgáltatás”.⁴⁷⁶ A mutató akkor tekinthető tökéletesen teljesítettnek, ha egy adott ország népessége olyan korszerű ivóvíz-szolgáltatást (a tartózkodási helyig, ingatlanig elérő ivóvízcsovet, vagy annál található közutakat, védett ástott kutakat, biztonságos forrásokat vagy esővizet stb.) használ, amely a közeli helyszínen helyezkedik el, és amikor szükség van rá, akkor elérhető, és amely mentes az ürüléktől és az elsődleges vegyi szennyeződéstől (lásd a 4.3. ábrát a biztonsággal kezelt ivóvíz-szolgáltatás kritériumairól az alap ivóvíz-szolgáltatáshoz képest).

Mint az előző kategorizációból is kitűnik az SDG 6.1. számú feladat kapcsán említett ivóvízszolgáltatás tágabb kategória az ivóvízes víziközmű-szolgáltatásnál, vagyis a 6.1. számú feladat nem csak víziközmű-szolgáltatáson keresztül tekinthető teljesítettnek.

⁴⁷⁵ UN-WATER 2016a, 4–7.; valamint UN-WATER 2017a.

⁴⁷⁶ Az SDG 6.1.1. osztályozása egy egyszerű rendszeren alapul, amelyen belül megkülönböztetik a *nincs szolgáltatás*, *fejletlen szolgáltatás*, *korlátozott szolgáltatás*, *alapszolgáltatás* és a *biztonsággal kezelt szolgáltatás* kategóriákat. Példaként említjük, hogy a biztonsággal kezelt szolgáltatás a helyszínen elérhető, ezzel szemben az alapkategória (beleértve az esetleges sorban állást is) 30 percen belül érhető csak el a biztonságos ivóvíz. UN-WATER 2017a, 2.



4.3. ábra: A biztonsággal kezelt ivóvízszolgáltatás kritériumai

Forrás: WHO–UNICEF⁴⁷⁷

Az SDG 6.2. számú feladata két részből áll, egyrészt vonatkozik a szanitációra, másrészt pedig a higiénára, amely utóbbi kapcsán megjegyzendő, hogy korábban, az MDG 7.C számú feladatában a szanitáció mellett *expressis verbis* még nem jelent meg a higiénia. A szanitáció minden olyan létesítményt és szolgáltatást takar, amely lehetővé teszi az emberi vizelet és széklet biztonságos kezelését és elhelyezését; a szanitáció – azon túl, hogy az erre szolgáló (az elvárások szerint: korszerű) létesítményt⁴⁷⁸ nem kell megosztani más háztartásokkal – azáltal válik tökéletesen megfelelővé (vagyis *biztonsággal kezeltté*⁴⁷⁹), hogy az ürüléket biztonságosan el lehet helyezni a helyszínen vagy pedig máshová szállítható és ott kezelhető. A higiénia azon feltételeket és gyakorlatokat foglalja magában (mint például a szappannal való kézmosás, a menstruáció tisztasági kezelése és az ételkészítési higiénia), amelyek segítenek megőrizni az emberi egészséget és megelőzni a betegségek terjedését. A 6.2. számú feladat kiterjed minden létesítményre, amely az érintett otthonához közel van, könnyen megközelíthető és szükség szerint használható. A 6.2. számú feladat 6.2.1. számú mutatója (a háztartások esetében) azon személyek arányát jelenti a teljes népességhez, amelynek lehetősége van hozzáférni a biztonsággal kezelt szanitációs szolgáltatáshoz, beleértve a szappan-

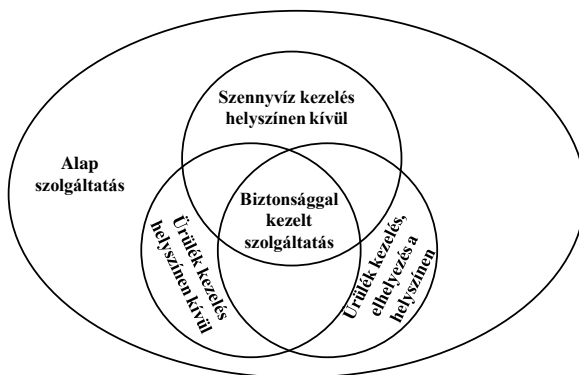
⁴⁷⁷ WHO–UNICEF 2017, 24.

⁴⁷⁸ A vonatkozó anyagok pontosan meghatározzák a korszerű szanitációs létesítmények körét, amely ugyanakkor jóval tágabb kör, mint a közcsatornára csatlakoztatott vízfolyás toalett; UN-WATER 2016a, 7.

⁴⁷⁹ Az SDG 6.2.1. számú szanitációs indikátora esetében hasonló kategóriákat különböztetnek meg, mint a 6.1.1. számú indikátornál.

nal és vízzel folytatott kézmosás lehetőségét (lásd a 4.4. ábrát a biztonsággal kezelt szanitációs szolgáltatás kritériumairól az alap szanitációs szolgáltatáshoz képest).

A legfrissebb, 2017. júliusi ENSZ-tanulmány szerint egyébiránt 2015-ben a világ népességének 71%-a (5,1 milliárd fő) fért hozzá valamilyen biztonsággal kezelt ivóvíz-szolgáltatáshoz (ez az arány Észak-Amerikában és Európában 94%), és a világ népességének további 17%-a fért hozzá alap ivóvíz-szolgáltatáshoz, vagyis a biztonsággal kezelttel együtt mindez 88% (ez az arány Észak-Amerikában és Európában összesen 99%).⁴⁸⁰ Az ENSZ adatok alapján 2015-ben Magyarországon a lakosság 100%-a immáron hozzáfért legalább az alap ivóvíz-szolgáltatáshoz, és Franciaországhoz vagy Olaszországhoz hasonló kategóriába soroltan (76–95% között) 2015-ben a magyar lakosság 82%-a fért hozzá a biztonsággal kezelt ivóvíz-szolgáltatáshoz (2000-ben ez az arány még csak 52% volt). A jelentés szerint a magyar biztonsággal kezelt ivóvíz-szolgáltatás jelentős részben (99%-a) csövezetékes rendszert foglal magában, és az ivóvízszolgáltatásunk egyik hiányosságaként azt hozza fel, hogy még mindig vannak nemkívánatos szennyeződések benne.⁴⁸¹



4.4. ábra: A biztonsággal kezelt szanitációs szolgáltatás kritériumai

Forrás: WHO–UNICEF⁴⁸²

Az ENSZ tanulmány szerint egyébiránt 2015-ben a világ népességének csak mindösszesen 39%-a (2,9 milliárd ember) fért hozzá biztonsággal kezelt szanitációs szolgáltatáshoz, és további 29%-a pedig az alap szanitációs szolgáltatáshoz (vagyis a kettő összesen 68%, ami 5 milliárd embert takar). A magyar szanitációs szolgáltatás fejlettségét illetően az ENSZ jelentés szerint 2015-ben az

⁴⁸⁰ WHO–UNICEF 2017, 3.

⁴⁸¹ WHO–UNICEF 2017, 3., 22., 64–65.

⁴⁸² WHO–UNICEF 2017, 29.

ország népességének 98%-a fért hozzá legalább az alap szintű szanitációs szolgáltatáshoz (2% pedig csak korlátozottan fér hozzá a szanitációs szolgáltatáshoz), és 76%-a fért hozzá a biztonsággal kezelt szanitációs szolgáltatáshoz (ez az arány 2000-ben még csak 52% volt).⁴⁸³ Vagyis e 2017-es ENSZ-jelentés alapján a cél az, hogy a már elért, 100%-os, illetve 98%-os alap ivóvíz-szolgáltatás és szanitációs szolgáltatási szintet továbbfejlesszük, és az ún. biztonsággal kezelt szinten is hasonló arányt érjünk el. A magyar vonatkozásokat tekintve a területet munkánk korábbi részében már elemeztük; így a vízszemléletű kormányzás horizontális (közvetlen emberi felhasználás) és vertikális (méltányosság) integrációs kérdéseinél is. Anélkül, hogy az ott leírtakat megismételnénk, felhívjuk a figyelmet, hogy az SDG 6.1. és 6.2. számú feladatai által kijelölt témakör magyar jogi vonatkozásai is összetettek, nem pusztán egy joganyaghoz, illetve jogterülethez kötődnek. Egyértelműen érintik – több más mellett – a vízhez és szanitációhoz való jog magyarországi érvényesülésének aspektusait (ennek kapcsán pedig számos szóbagajhető emberi jogot), a víziközmű-szabályozást, számos közegészségügyi és számtalan környezetvédelmi előírást, a Víz Keretirányelv teljes költségmegtérülés elvének magyarországi alkalmazását és több más finanszírozási szabályozást, az uniós regionális támogatások végrehajtását biztosító jogszabályokat.

A 6. SDG 6.3. számú feladata a vízszemléletű kormányzás integrációs kérdései közül különösen annak horizontális, azon belül pedig az *ökoszisztéma* témaköreihez kapcsolódik, tekintettel azonban arra, hogy a 6.3. számú feladat által középpontba állított *vízminőség* jelentős hatással van az élelmiszer és a közvetlen emberi felhasználásra is, emiatt e horizontális témakörök is komolyan érintettek. Az SDG 6.3. számú feladata szerint „2030-ra javítjuk a vízminőséget a szennyezés csökkentésével, a hulladékterhelés megszüntetésével, a veszélyes anyagok és vegyszerek kibocsátásának minimumra csökkentésével, a kezeletlen szennyvíz mennyiségének felére csökkentésével, valamint az újrafelhasználás és a biztonságos hulladékhasznosítás jelentős növelésével”. A feladat teljesítési mutatóinak (indikátorainak) – részben még készülöben lévő – módszertani segédletei⁴⁸⁴ alapján a következőket állapíthatjuk meg e feladat kapcsán. Az SDG 6.3. számú feladat kiindulópontja az, hogy világszinten relatíve kevés megbízható adat áll rendelkezésre a szennyvízkezelés pontos helyzetéről; a vonatkozó UN-Water anyag abból a becslésből indul ki, hogy a világszinten képződő szennyvíz megközelítőleg 80%-a kezeletlen formában kerül elhelyezésre.⁴⁸⁵ A 6.3. számú feladatban egyébiránt a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításá-

⁴⁸³ WHO–UNICEF 2017, 4., 82–83.

⁴⁸⁴ UN-WATER 2016a, 8–10.; valamint UN-WATER 2016b és UN-WATER 2017d.

⁴⁸⁵ UN-WATER 2016a, 8.

ról szóló *Bázei Egyezmény*,⁴⁸⁶ a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott egyes veszélyes vegyi anyagok és peszticidek előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyási eljárásáról szóló *Rotterdami Egyezmény*⁴⁸⁷ és a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról szóló *Stockholmi Egyezmény*⁴⁸⁸ öszegegyeztethető módon fogalmazzák meg elvárásokat az egyes államok felé, és ennek megfelelően a veszélyes anyagok és vegyszerek meghatározása kapcsán a 6.3. számú feladat a Bázei, Rotterdami és Stockholmi Egyezmények meghatározását veszi alapul.⁴⁸⁹ A szennyezéscsökkentés vonatkozik mind a pontszerű, illetve a nem pontszerű (diffúz), mind a szilárd illetve folyékony szennyezésekre. A kezeletlen szennyvíz mennyisége esetében a 6.3. számú feladat jól megfogható kívánalmat rögzít az által, hogy e mennyiség „felére csökkentéséről” rendelkezik. A szövegben található ugyanakkor az is, hogy a „vízminőséget javítani kell”, illetve „az újrafelhasználást jelentősen kell növelni”. Ez utóbbi kategóriák már kevésbé megfogható elvárásokat fogalmazzák meg, ugyanakkor egyfajta *de minimis* szabályként megállapítható, hogy ezen elvárások alapján immáron semmiképpen sem lehetne a jelenlegi vízminőséget rontani, az újrafelhasználás arányát pedig csökkenteni, sőt egyik esetében sem elegendő a jelenlegi szint fenntartása, hanem mindenképpen egy pozitív irányú elmozdulást fogalmaz meg a 6.3. számú feladat. A feladathoz két mutatót is rendeltek. A 6.3.1. számú mutató alapján a háztartásokból és – az ENSZ ún. *ISIC* statisztikai rendszere⁴⁹⁰ alapján besorolt – gazdasági tevékenységből származó kezeletlen szennyvíz mennyiségének felére csökkentése jelenti a 6.3. számú feladat teljesítését, a 6.3.2. számú mutató alapján pedig azon víztestek aránya egy országban, amely jó állapotú vízminőséggel rendelkezik. A jó állapotú vízminőség azt jelenti, hogy meghatározott alap vízminőségi paraméterek figyelembevételével az adott víztest minősége nem károsítja az ökoszisztéma funkciókat és az emberi egészséget. A vízminőség becslésére öt alapvető paramétert alkalmaznak (szilárd anyag, oxigén, nitrogén, foszfor, coli baktérium).⁴⁹¹ Ez utóbbi mutató kapcsán nem nehéz felfedezni a hasonlóságot az EU Víz Keretirányelvében rögzített azon célkitűzéssel, amelynek lényege, hogy egy – bizonyos értelmezés alapján nehezen definiálható – véghatáridőre az EU-ban található felszíni és felszín alatti víztestek jó

⁴⁸⁶ Az 1989. március 22. napján aláírt Bázei Egyezmény magyarországi kihirdetéséről lásd a 101/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet. Lásd továbbá a Bázei Egyezmény módosításának kihirdetéséről szóló 240/2005. (X. 27.) Korm. rendeletet.

⁴⁸⁷ A Rotterdami Egyezmény magyarországi kihirdetéséről lásd a 266/2004. (IX. 23.) Korm. rendeletet.

⁴⁸⁸ A Stockholmi Egyezmény magyarországi kihirdetéséről lásd a 2008. évi V. törvényt.

⁴⁸⁹ UN-WATER 2016a, 8–9.

⁴⁹⁰ Lásd ENSZ 2008.

⁴⁹¹ UN-WATER 2016a, 10.

állapotúak legyenek (2015-ben például az EU tagállamaiban található felszíni vizek megközelítőleg fele esetében beszélhetünk – a Víz Keretirányelv alapján – jó ökológiai állapotról⁴⁹²). Az SDG 6.3. számú feladata és az EU Víz Keretirányelve közötti ezen hasonlóságból kiindulva a vízminőségi kérdések magyarországi jogi szabályozási kérdéseire még az uniós vízpolitika kapcsán visszatérünk. A vízminőségi kérdések jogi háttere kapcsán ugyanakkor addig is utalunk arra, hogy annak legfontosabb előírásai Magyarországon a környezetvédelmi szabályozás keretében kerültek lefektetésre, ezért annak fejlesztése is jelentős részben ott megvalósítandó. A kérdéskörhöz ugyanakkor a jog egyéb vetületei is kapcsolódnak, így találunk ennek vonatkozásában – több más mellett – számos pénzügyi jogi, (agrár)támogatási jogi kérdést is.

A 6. SDG 6.4. számú feladata a vízszemléletű kormányzás integrációs kérdései közül különösen a horizontális témakörök *vízmenyiség* által érintett területeihez kapcsolódik, s ezért esetében az élelmiszer-energia-közvetlen emberi felhasználás-ökoszisztéma nexust érdemes kiemelni. Az SDG 6.4. számú feladata szerint „2030-ra valamennyi ágazatban jelentősen javítjuk a vízfelhasználás hatékonyságát, továbbá biztosítjuk a fenntartható vízkivételt és ivóvízellátást a vízhiány kezelésére, hogy a vízhiányban szenvedő emberek száma is jelentősen csökkenjen”. Jelen feladat háttereként a UN-Water azon adatra hívja fel a figyelmet, amely szerint a vízhiány a világ népességének már jelenleg is több mint 40 százalékát érinti.⁴⁹³ A 6.4. számú feladat azon túl, hogy a meglévő helyzet javítását tűzte ki célul, a pontosan elérendő célhoz nem rendelt egyéb pontosabban (például mennyiségileg) meghatározott szintet. A feladat teljesítési mutatóinak (indikátorainak) – részben még készülöben lévő – módszertani segédletei⁴⁹⁴ alapján mindazonáltal a következőket állapíthatjuk meg e feladat kapcsán. Ezen feladat jelentős mértékben összefügg a fenntartható termeléssel és fogyasztással, kiterjed az ENSZ ISIC statisztikai rendszere⁴⁹⁵ alapján besorolt valamennyi ágazatra, megcélozva a fenntartható – vagyis az adott víztest kimerülését elkerülő – vízkivételt. A vízhiány kapcsán megkülönböztetnek fizikai vízhiányt (a rendelkezésre álló vízkészlet több, mint 75%-ának kivétele) és gazdasági vízhiányt (a rendelkezésre álló vízkészlet kevesebb, mint 25%-ának kivétele mellett fellépő hiányprobléma esetén). A 6.4. számú feladat során mindkét típusú vízhiány emberekre gyakorolt kedvezőtlen hatásait szeretnék csökkenteni. A 6.4. számú feladat teljesítésének mérésére két mutató is szolgálna. A 6.4.1. számú indikátor a vízfelhasználás hatékonyságának időbeli változását hivatott biztosítani. Habár

⁴⁹² EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015, 3.

⁴⁹³ UN-WATER 2016a, 11.

⁴⁹⁴ UN-WATER 2016a, 11–13.; valamint UN-WATER 2017e és UN-WATER: 2017f.

⁴⁹⁵ Lásd ENSZ 2008.

a mutató az összes ISIC-ágazatra kiterjed, emellett különösen a vízigényesebb ágazatokra fókuszál (mezőgazdaság, ipar, energia stb.). A 6.4.2. számú mutató a víz-stressz szintjére koncentrálna az édesvízkivételnek a rendelkezésre álló édesvízkészlethez viszonyított arányának figyelembevételével (mindezen indikátor a vízkivétel intenzitásaként is ismert). A kérdéskör magyar aktualitásait szemlélve rendszer szinten a 6.3. SDG-hez hasonlóan szintén az EU Víz Keretirányelvének való megfelelés az, ami szóba jöhet a 6. SDG ezen feladatánál is, továbbá – mint speciális témakör – egyértelműen aktuális kérdés a magyar mezőgazdaság növekedésével együtt járó növekvő vízigény és az ahhoz kapcsolódó jogi előírások módosításának lehetősége. Ez utóbbi, mezőgazdasági vízigényváltáshoz kapcsolódó jogi relevanciákra jó példa lehet a kertészeti ágazatnak 2013-ban biztosított termálfvíz-visszasajtolási kedvezmény,⁴⁹⁶ a mezőgazdasági öntözés jogi hátterének teljes újraértelmezése,⁴⁹⁷ vagy a felszín alatti vízáradatokat érintő vízkivételek kapcsán a 2016-os legalizációs fejlemények⁴⁹⁸ (és az ehhez kapcsolódó 2017-es további módosítási kezdeményezés, amelynek ugyanakkor bizonyos deregulációs elemei erősen vitathatóak⁴⁹⁹). Mindezen témakörök magyar jogi vetületei nagyon összetettek, érintik például mind a környezetvédelem általános és különös részeit, mind pedig a vízgazdálkodási joganyagot, mind pedig a mezőgazdasági földhasználatot rendező jogi előírásokat. Meglátásunk szerint ezen témakör megfelelő kezelése elképzelhetetlen az integratív vízgazdálkodás koncepciójának és a speciálisan magyar helyzetre alkotott tájzsemléltű vízgazdálkodás koncepciójának előremutató végrehajtásától a magyar jogrendszer vonatkozásában. Mindezekre tekintettel ezen SDG-feladatnak (is) szoros kapcsolata van a minden egyéb 6. SDG-feladattal szoros összefüggésben lévő 6.5. számú feladattal.

A 6. SDG 6.6. számú feladata a vízszemléltű kormányzás integrációs kérdései közül különösen annak *ökoszisztémára* vonatkozó horizontális témaköréhez kapcsolódik. Az SDG 6.6. számú feladata szerint „2020-ra védelem alá helyezzük és helyreállítjuk a vízzel kapcsolatos ökoszisztémákat, beleértve a hegyeket, erdőket, vízes élőhelyeket, folyókat, felszín alatti vizeket és tavakat is”. A 6.6. számú feladat kiindulópontja az az adat, hogy 1900-hoz képest a vizes területek (vadvizek)

⁴⁹⁶ Nem mellesleg a termálfvíz-hasznosítás szabályainak újragondolását a Nemzeti Víztársaság is megfogalmazza: NVS, 96. Lásd még a témában SZILÁGYI 2017d, 424–427.; SZILÁGYI 2015a, 42–43.

⁴⁹⁷ SZILÁGYI 2017c, 125–138.; SZILÁGYI 2015a; CSIBI–SZILÁGYI 2014.

⁴⁹⁸ SZILÁGYI 2017d, 433–434. Az előzmények kapcsán lásd AJB 2015d.

⁴⁹⁹ Lásd a T/15373. számú, 2017. április 26. napján benyújtott, *egyes törvényeknek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról* szóló törvényjavaslatot, a jelentős részben arra reagáló JNSz 2017; valamint a mindezeket elemző SZILÁGYI 2017g.

64%-a eltűnt.⁵⁰⁰ A 6.6. számú feladat – több más mellett – jelentős mértékben épít a Biodiverzitási Stratégiai Terv (2011–2020) ún. *Aichi Biodiverzitási Céljaira*⁵⁰¹ és a Ramsari Egyezményre.⁵⁰² Ennek is betudható, hogy sok más feladathoz képest a 6.6. számú feladat végrehajtására rendelt határidő rövidebb, 2020 vonatkozás (természetesen a feladat végrehajtását azt követően is nyomon fogják majd követni, hogy a többi SDG-feladattal is összemérhető legyen⁵⁰³). A feladat teljesítési mutatóinak (indikátorainak) – részben még készülőkben lévő – módszertani segédletei⁵⁰⁴ alapján a következőket állapíthatjuk meg e feladat kapcsán. A 6.6. számú feladat nem pusztán az ökoszisztémák jelenlegi szintjére vállal elköteleződést, hanem a korábbi rendszerek egyfajta újrateremtésére, helyreállítására. A 6.6. számú feladat meglehetősen széles határozza meg a vízhez kapcsolódó ökoszisztémák körét, ugyanis az e körben könnyen értelmezhető tavak, folyók és felszín alatti vízadókön kívül megjelenik benne a Ramsari Egyezmény alapján értelmezendő *vizes területek* (a hivatalos magyar fordítás esetében: vadvizek⁵⁰⁵), a *hegyvidékek* (ugyanis az emberiség fele a hegyvidékek által táplált vizektől függ) és az *erdők* (ugyanis ezek központi szerepet töltenek be a vizek mennyiségi és minőségi védelmében) kategóriája is.⁵⁰⁶ A feladathoz rendelt 6.6.1. számú mutató a vízhez kötődő ökoszisztémák térbeli kiterjedésének változását hivatott szemléltetni az idő előrehaladtával. E mutató négy rész-mutatót (rész-indikátort) foglal magában: a 6.6.1.a. számú rész-indikátort a vízhez kötődő ökoszisztéma térbeli kiterjedéséről, a 6.6.1.b. számú rész-indikátort az adott ökoszisztémában jelen lévő víz mennyiségéről, a 6.6.1.c. számú rész-indikátort az adott ökoszisztémában jelen lévő víz minőségéről, és a 6.6.1.d. számú rész-indikátort az ökoszisztéma egészségi javulásáról. Ezek közül az

⁵⁰⁰ UN-WATER 2016a, 19.

⁵⁰¹ E célok szorosan kapcsolódnak a Biológiai Sokféleség Egyezményhez (kihirdetéséről lásd az 1995. évi LXXXI. törvényt); a célok elérhetők (2017. 07. 19.): www.cbd.int/sp/targets/; Az Aichi célok közül különösen az 5., 14. és 15. számú kapcsolódik az SDG 6.6. számú feladatához. UN-WATER 2017i, 12.

⁵⁰² Lásd a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezmény és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28. június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről szóló 1993. évi XLII. törvényt.

⁵⁰³ UN-WATER 2017i, 1.

⁵⁰⁴ UN-WATER 2016a, 19–20.; valamint UN-WATER 2017i.

⁵⁰⁵ „*Vadvíznek tekintendők azok az akár természetes, akár mesterséges, állandó vagy ideiglenes mocsaras, ingoványos, tőzeglápos vagy vízi területek, amelyeknek vize állandó vagy áramló édesvízű, fűlsós vagy sós, ideértve azokat a tengervízű területeket is, amelyek mélysége apálykor a hat métert nem haladja meg.*”; Ramsari Egyezmény, 1. cikk (1993. évi LXII. törvény.)

⁵⁰⁶ UN-WATER 2016a, 20.

utóbbi a többitől elkülönítve kerül csak értékelésre az egyes nemzetek értékelésénél (többi pedig globálisan is egyesítésre kerül). Ezekon túl e mutató szoros kapcsolatban van a 6.3.2. (ez lényegében a 6.6.1.c. mutatóval van kapcsolatban) és 6.4.2. (ez lényegében a 6.6.1.b. mutatóval van kapcsolatban) számú mutatókkal, és azokat figyelembe is kell venni a 6.6.1. számú mutató értékelésénél.⁵⁰⁷ A 6.6. számú feladat egyértelműen kapcsolatba hozható az EU Natura 2000 programjával, de azon túl más uniós szakpolitikák is érintettek. Jó példa erre az EU Közös Agrárpolitikája keretében megvalósuló számos környezetvédelmi indíttatású előírása (például az agrártámogatások előfeltételét képező kölcsönös megfeleltetési szabályok⁵⁰⁸) és az agrár- és vidékfejlesztési támogatások nagyszámú vonatkozása (legújabbban például a KAP első pilléréhez tartozó zöldítés⁵⁰⁹). A magyar jogszabályi háttért figyelembe véve az SDG 6.6. számú feladata a környezetvédelmi, vízgazdálkodási jogszabályokon túl jelentős részben érinti a természetvédelmi szabályozást, az agrárjog számos területét, és például minden területhasználatra befolyással bíró előírást is.

Az SDG 6.a. számú feladata szerint „2030-ig bővítjük a fejlődő országokkal való nemzetközi együttműködés és kapacitásfejlesztés támogatását a vízszel, higiéniaival, és szanitációval kapcsolatos tevékenységekben és programokban, beleértve a vízgyűjtést, a sótalantást, a vízfelhasználás hatékonyságát, valamint a szennyvízkezelési, hasznosítási és újrafelhasználási technológiákat”. A nemzetközi együttműködés általános kereteit a 6.5. számú feladat fogalmazta meg minden országra kiterjedően. Jelen 6.a. feladat alapvetően a *fejlődő országoknak* nyújtandó pénzügyi, illetve egyéb segítséget foglalja magában, lényegében annak érdekében, hogy azok képesek legyenek eleget tenni a 6. SDG-ben foglalt minden egyes feladatnak, vagyis a 6.1.–6.6. és 6.b. feladatoknak.⁵¹⁰ A feladat teljesítéséhez a 6.a.1. számú mutató tartozik.⁵¹¹ Habár a 6.a. feladatot magát magunk is fontosnak ítéljük, de mivel hazánk nem tartozik a kedvezményezett országok körébe, ezért erre tekintettel eltekintünk e feladat részletesebb elemzésétől.

A 6. SDG 6.b. számú feladat szerint „[t]ámogatjuk és megerősítjük a helyi közösségek részvételét a vízgazdálkodás és a szanitáció fejlesztésében és igazgatásában”. E feladat – hasonlóan a 6.a. számú feladathoz – elsődlegesen a 6. SDG összes többi feladatának támogatására szolgál, amely egy (adott) vízhez kapcsolódó tervezés vagy döntés helyi érintettjeinek részvételét hivatott elősegíteni az integrált vízgazdálkodás koncepciójának eredményesebb végrehajtása végett.⁵¹² A feladat

⁵⁰⁷ UN-WATER 2017i, 1–6.

⁵⁰⁸ Ezek magyarországi vetületeiről lásd SZILÁGYI 2017b, 250–251.

⁵⁰⁹ Ezek magyarországi vetületeiről lásd SZILÁGYI 2017b, 251–255.

⁵¹⁰ UN-WATER 2016a, 21–22.

⁵¹¹ UN-WATER 2017c.

⁵¹² UN-WATER 2016a, 23–24.

teljesítéséhez a 6.b.1. számú mutató tartozik, amely elsődlegesen azt kívánja szemléltetni, hogy a helyi közigazgatási egységek milyen arányban vesznek részt – a legkülönbözőbb politikai és jogi rendszereken keresztül – a vízgazdálkodásban.⁵¹³ Tekintettel arra, hogy e részvételi kérdéskört magunk a vízszemléletű kormányzás koncepciójában már részletesen tárgyaltuk, ezért ennek kapcsán a továbbiakban csak arra szeretnénk utalni, amit a vízszemléletű kormányzás koncepciójának magyarországi megvalósulása kapcsán már írtunk a helyi szintű vízszemléletű kormányzás hangsúlyosabb megjelenítése vonatkozásában, és az SDG 6.b. feladatánál is elsődlegesen a helyi szintű vízszemléletű kormányzás továbbfejlesztését tartanánk fontos előrelépési lehetőségnek a magyarországi viszonyok kapcsán.

A 11. SDG 11.5. számú feladata szervesen illeszkedik a 6. SDG-hez és a vízszemléletű kormányzás horizontális integrációs területei közül a *vízhez kapcsolódó káresemények* témaköréhez. Maga a 11. SDG alapvetően az emberi településekre vonatkozik: „*A városokat és emberi településeket befogadóvá, biztonságossá, alkalmazkodóvá, állóképessé és fenntarthatóvá tesszük.*” A 11.5. számú feladat értelmében „*2030-ig jelentősen csökkentjük a természeti csapások, ezen belül a vízzel kapcsolatos katasztrófabehelyzetek érintettjeinek, halálos áldozatainak számát, illetve az okozott gazdasági károk globális GDP-hez viszonyított arányát, intézkedéseinket a szegényekre és kiszolgáltatott helyzetben lévőkre összpontosítva*”. A 11.5. számú feladat szorosan illeszkedik az ENSZ ún. *Sendai katasztrófa-kockázat csökkentési keretprogramjához* (2015–2030).⁵¹⁴ A 11.5. számú feladathoz két mutató tartozik.⁵¹⁵ A 11.5.1. mutató 100 000 főre vetítve a katasztrófáknak tulajdonítható halálesetek, eltűnések számát, valamint a katasztrófák által közvetlenül érintettek számát jeleníti meg. A 11.5.2. számú indikátor pedig a katasztrófáknak tulajdonítható közvetlen gazdasági veszteséget mutatja a globális GDP-hez viszonyítottan. A 11.5. számú feladatnak nagy jelentősége van a magyar viszonyok tekintetében, ráadásul – mint korábban utaltunk rá – Magyarországon szembesülünk egy sajátságos formájával is a vízhez kötődő káreseményeknek, nevezetesen a belvíz kérdéskörével. A vízhez kötődő káresemények (árvíz, belvíz, aszály) kezelésének – különösen a Tisza-vízgyűjtőjéhez kapcsolódó – megoldási lehetősége az ún. *tájszemléletű vízgazdálkodás* koncepciója. A jogi vetületeit illetően mind a vízgazdálkodás, mind a katasztrófavédelem, mind a létfontosságú rendszerek szabályozása fontos szerepet kap, nem kevésbé a terület-használatot érintő minden egyéb szabályozás.

⁵¹³ UN-WATER 2017c.

⁵¹⁴ ENSZ 2015a.

⁵¹⁵ ENSZ 2016, 28.

4.2. Az Európai Unió vízpolitikája

Az Európai Unió vízpolitikája jelentős részben az EU *környezetpolitikájának részeként* került kialakításra, amit azért fontos kiemelni, mivel az Európai Unió elsődleges jogforrásaiban (EUMSZ, EUSz) nincs önálló politikaként nevesítve, és ennek ellenére az EU számos anyagában mégis értekeznek az EU vízpolitikájáról. A lényeg tehát, hogy az EU vízpolitikája valójában nem egy önálló politika (mint amilyen az EUMSZ-ben is önálló jogi alapokkal rendelkező közös agrárpolitika, vagy energiapolitika), hanem az lényegében része a környezetpolitikának, így – ennek megfelelően – az EU (később ismertetésre kerülő) vízjogának elfogadására is az EU környezetpolitikájára hivatkozással kerül sor az EU intézményei által. Amint utaltunk már rá az EU és a tagállamok édesvízpolitikájának meghatározó dokumentuma az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa által 2000. október 23-ai luxemburgi ülésén elfogadott, a *vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról* szóló 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Víz Keretirányelv vagy VKI). A Víz Keretirányelv irányelvi formában született meg, vagyis egy kötelező érvényű uniós jogi norma, amely egyrészt keretjellegéből, másrészt pedig önmagában irányelvjellegéből is relatíve nagy szabadságot biztosít a tagállamoknak arra, hogy az irányelvben rögzítetteket végrehajtsák. A Víz Keretirányelv mind tartalmát, mind formáját tekintve egy egyedi ötvözet a vízpolitikai dokumentum és a jogi kötőerővel bíró uniós jogforrás kategóriáinak. Meglátásunk szerint mindkét kategóriában megállja a helyét.⁵¹⁶ Mivel a Víz Keretirányelv részletesebb elemzésével (annak előzményeivel, viszonyára az európai uniós vízvédelmi jog klasszikus szabályozási modelljei mentén megalkotott jogszabályokkal⁵¹⁷, stb.) korábbi munkáinkban már foglalkoztunk,⁵¹⁸ ezért jelen részben pusztán röviden utalunk annak főbb vízpolitikai és (gyakorta: egyúttal) vízjogi előírásaira, illetve – ezt követően – térünk ki az ehhez szorosan kapcsolódó, az EU aktuális édesvízpolitikáját megtestesítő *Blueprint* (EU VS)⁵¹⁹ vízpolitikai dokumentum elsősorban jogi relevanciájú elemzésére, kiegészítve azt a Víz Keretirányelv végrehajtása kapcsán az Európai Bizottság országspecifikus értékelésével is (amelyet az legutóbb 2015-ben készített el).⁵²⁰ Mielőtt azonban milderre rátérnénk, ki kell emeljünk azonban azt, hogy napjainkra az EU édesvizekre vonatkozó integrált

⁵¹⁶ Értelmezésünk szerint a Víz Világjelentés is ezen kettősséget felismerve tárgyalja például a Víz Keretirányelvet a *Nemzetközi és regionális vízpolitika* alfejezetcím alatt, lásd WWAP 2009, 50.

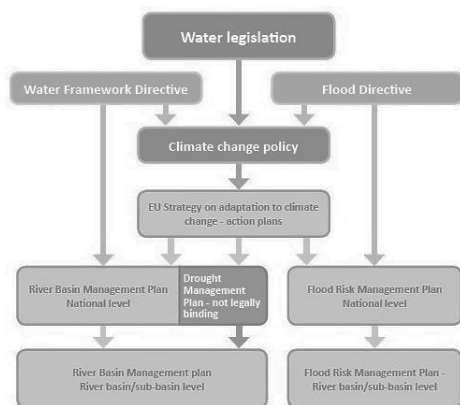
⁵¹⁷ BELL–MCGILLIVRAY–PEDERSEN 2013, 630–638., SZILÁGYI 2012a, 580–592.

⁵¹⁸ Lásd például SZILÁGYI 2013c, 133–140.

⁵¹⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012b.

⁵²⁰ WRC PLC 2015.

vízgazdálkodási koncepciójának – pontosabban (amint azt a vízgazdálkodási fejezetben kifejtettük) e koncepció egy speciális esetének, a korábban már elemezett *integrált vízgyűjtő-gazdálkodási koncepciójának* – immáron további elemei is vannak, amely változás egyik fontos jogszabályi alapját az árvízvédelmi irányelv⁵²¹ (ÁKI) képezi. A változásokat követően a tagállamok immáron nem csak a Víz Keretirányelv alapján kötelesek elkészíteni *vízgyűjtő-gazdálkodási terveiket*, hanem az ÁKI alapján az *árvízi kockázatkezelési terveiket* is. A Víz Keretirányelv, a Blueprint és azok magyar relevanciáinak jogi elemzését követően ennél fogva kitérünk az ÁKI-ra és az árvízi kockázatkezelési tervekre is, valamint az EU szintjén – a Víz Keretirányelvhez becsatornázott – harmadik szóbjajhető vízpolitikai dokumentumtípusra, az *aszálystratégiára* is (mivel uniós szinten a belvív nem okoz olyanfajta problémát, mint hazánkban, ezért az EU-ban nincs külön belvívstratégia). Az EU integrált vízgazdálkodási koncepciójának jogi és stratégiai dokumentumainak áttekintéséről lásd a 4.5. ábrát.



4.5. ábra: Integrált vízgazdálkodás – a tervezés folyamata a VKI és az ÁKI keretében⁵²²
 Forrás: GWP: *Guidelines for preparation of the Drought Management Plans*, GVP CEE, [s. 1.] 2015, 11.

⁵²¹ Európai Parlament és a Tanács 2007/60/EK irányelve (2007. október 23.) az árvíz-kockázatok értékeléséről és kezeléséről.

⁵²² Fordítás az ábrához: *water legislation*: vízjog, *Water Framework Directive*: VKI, *Flood Directive*: ÁKI, *Climate change policy*: klímapolitika, *EU Strategy on adaptation to climate change – action plans*: EU stratégia a klímaváltozáshoz történő alkalmazkodáshoz – tervek, *River Basin Management Plan – national level, river basin levele, sub-basin level*: vgt – nemzeti, vízgyűjtő, alvízgyűjtő szint, *Drought Management Plan – not legally binding*: Aszálykezelési stratégia – jogilag nem kötelező, *Flood Risk Management Plan – national level, river basin levele, sub-basin level*: Árvíz kockázat kezelési stratégia – nemzeti, vízgyűjtő, alvízgyűjtő szint.

Magyarország kisebb érintettsége miatt jelen munkában nem foglalkozunk részleteiben az Európai Unió *tengervédelmi stratégiájáról* szóló keretirányelvével⁵²³ és az ahhoz kapcsolódó közpolitikai kérdésekkel.

I. A Víz Keretirányelv⁵²⁴ az uniós vízvédelmi szabályozás jelentős átalakítását képviseli, melynek hatására – számos korábbi irányelv hatályon kívül helyezésével – az EU komoly előrelépést tett az *integrált vízgazdálkodás* megvalósításának irányába. A Víz Keretirányelv legfontosabb – számos közülük az EU vízvédelmi szabályozásában újdonságként ható⁵²⁵ – sajátosságait a következőkben foglalhatjuk össze: (a) A már említett integratív – a *hidrológiai ciklus* számos elemére, valamint a *vízhasználat különböző fajtáira* kiterjedő – szemlélet, amelyet *más uniós szakpolitikák* kialakításánál és működtetésénél is figyelembe kell venni. (b) A szabályozás alapját a *vízgyűjtő területek* képezik, vagyis a szabályozás nagymértékben a közvetett szabályozási tárgy sajátosságaira koncentrál, és nem a tagállamok klasszikus adminisztratív egységein alapul.⁵²⁶ (c) Egy kombinált megközelítést tartalmazva, *szabályozási módszerei* közt megtalálhatók mind az egyes kibocsátásokra (emissziókra) vonatkozó szabályozási modell, mind a vízminőségi előírásokra vonatkozó (immissziós) szabályozási modell eszközei. (d) A minőségi vízvédelem mellett a szabályozásban megjelent a mennyiségi vízvédelem is, felismerve, hogy a *vízvédelem mennyiségi és minőségi oldala* között szoros összefüggések vannak.

A Víz Keretirányelv fő célja⁵²⁷ a vízi környezet fenntartása és javítása az EU-ban; vagyis lényegében az, hogy a felszíni és felszín alatti víztestek „jó állapotba” kerüljenek (főszabály szerint). A Víz Keretirányelvben a vizekkel kapcsolatban megfogalmazott⁵²⁸ jó állapot, mint elérendő cél eltérő kategóriákat takar a vizek különböző típusainál, továbbá nem minden víz esetében a jó állapot elérése elvárt, illetve nem minden víz esetében elvárt ugyanazon határidőre. Alapvető felismerést takar az, hogy a Víz Keretirányelv nem tesz különbséget a felszíni, illetve a felszín alatti víztestek fontossága között, hiszen egy felszín alatti víztest mennyiségi állapota jelentős hatással lehet a felszíni vizek ökológiai minőségére, valamint a felszín alatti víztesttel kapcsolatban levő szárazföldi

⁵²³ Európai Parlament és a Tanács 2008/56/EK irányelve (2008. június 17.) a tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

⁵²⁴ A VKI elemzéséről lásd még más szerzőktől: BÁNDI 2011, 451–464.; CSAK 2008, 100–115.; FARKAS CSAMANGÓ 2003; FODOR 2014b, 210–229.; HORVÁTH 2010; KECSKÉS 2013, 218–220.; MIKLÓS 2011.

⁵²⁵ BELL–MCGILLIVRAY 2008, 594–595.

⁵²⁶ A Víz Világjelentések értékelése szerint, a Víz Keretirányelv az egyetlen szupranacionális (nemzetek fölötti) vízgazdálkodási rendszer a világon; lásd erről WWAP 2012, 9.

⁵²⁷ Víz Keretirányelv 1. cikk.

⁵²⁸ Lásd a Víz Keretirányelv 2. cikkét, továbbá az V., VIII., IX. mellékleteit.

ökoszisztémákra is.⁵²⁹ A vizek jó állapotát főszabály szerint 2015-ig kellett volna elérni. Ezen határidőt azonban meghatározott esetekben ki lehet tolni; ezen hosszabbítás végső határideje 2027. Kivételesen pedig, azon víztestek esetében, „*ahol a természeti viszonyok olyanok, hogy a célkitűzések nem érhetők el ezen az időtartamon belül*”, vagyis 2027-ig, a tagállamok eltekinthetnek a célkitűzések teljesítése alól.⁵³⁰ A tagállamok bizonyos esetekben a Víz Keretirányelv által főszabályként megkövetelt környezeti célkitűzéseknél kevésbé szigorúakat is megcélozhatnak. Erre olyan víztestek esetén kerülhet sor, amelyeket annyira befolyásolt az emberi tevékenység, vagy amelyek természetes állapota olyan, hogy ezeknek a célkitűzéseknek az elérése nem valósítható meg, vagy aránytalanul költséges lenne.⁵³¹ A Víz Keretirányelvben külön védelmi előírások vonatkoznak a megkülönböztetett védelmet igénylő területekre⁵³² (az ún. *védtett területekre*), amely területek között szerepelnek az ivóvíz kivételére alkalmas vizek és területeik is.

A jó állapot elérésére való törekvés (bizonyos tagállamok esetén a vizek állapotának fenntartása) tehát egyfajta központi, mondhatni alapcélként jelenik meg, azonban az 1. cikk részletesen kitér ezen alapcél elemeire, részeire.⁵³³ A Víz Keretirányelvben foglalt célkitűzések elérésének *tervezési alapegységét a vízgyűjtő kerületek* képezik,⁵³⁴ amelynél egy tagországban kisebb egységek (vízgyűjtő, részvízgyűjtő) is létezhetnek. Érdekesképpen: Magyarország – ellentétben a legtöbb EU tagállammal⁵³⁵ – egyetlen vízgyűjtőkerülethez (Duna) tartozik. Mindezeket túl a tagállamoknak az egy tagállam területénél nagyobb területen fekvő vízgyűjtőket *egy nemzetközi vízgyűjtő kerülethez* kellett rendelniük.⁵³⁶ Erre tekintettel a magyar vízgyűjtő terület a Duna nemzetközi vízgyűjtő kerület részét képezi, és ennek megfelelően a magyar vízgyűjtő-gazdálkodási tervek – mind a 2010 és 2015 közötti VGT1,⁵³⁷ mind pedig a 2016 és 2021 közötti VGT2 – kidolgozása szoros együttműködésben történt a többi érintett tagországgal, a munkát a Duna Védelmi Nemzetközi Bizottság (ICPDR) fogta össze. Fontos kiemelni, hogy az ICPDR keretében nem uniós országok is bekapcsolódtak a Duna nemzetközi vízgyűjtő kerületére vonatkozó terv kidolgozásába,

⁵²⁹ Víz Keretirányelv preambulumának (20) bek.

⁵³⁰ Víz Keretirányelv 4. cikk (1) és (4) bek.

⁵³¹ Ezen esetben az EU által támasztott további követelményeket lásd a Víz Keretirányelv 4. cikk (5) bek.-ben.

⁵³² Lásd Víz Keretirányelv 4. cikk (1) c) pont, 6–7. cikk, IV. melléklet.

⁵³³ Víz Keretirányelv 1. cikk.

⁵³⁴ Víz Keretirányelv 2. cikk.

⁵³⁵ VGT1 3.

⁵³⁶ Víz Keretirányelv 3. cikk (3) bek.

⁵³⁷ Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat.

s ezzel a Víz Keretirányelv eredményesebb végrehajtásába, azonban számukra a Víz Keretirányelv végrehajtása nem kötelező.⁵³⁸ A *Duna vízgyűjtő kerület szintű tervei* (az első,⁵³⁹ illetve immáron a második⁵⁴⁰) a tagállamok nemzeti terveire támaszkodva készültek el, ennek megfelelően adataik az érintett országok nemzeti adatbázisain alapulnak. Az egyes uniós tagállamoknak pedig e nemzetközi tervezési egységeket és azok terveit alapul véve, először 2009-ig, legutóbb pedig 2015-ig kellett közzétenniük a vízgyűjtő-gazdálkodási terveiket (mely terveket ezt követően hat év múlva kell felülvizsgálni és korszerűsíteni).⁵⁴¹

A Víz Keretirányelv által megkövetelt cél elérése érdekében a tagállamoknak *intézkedési programot* kell alkotniuk.⁵⁴² Az intézkedési programokat a Víz Keretirányelv hatálybalépését (2000. december 22.) követő kilenc éven belül kellett kidolgozniuk, és minden intézkedést (melyek két alapvető csoportja: az alapintézkedés és a kiegészítő intézkedés) át kellett ültetni a gyakorlatba legkésőbb az irányelv hatálybalépését követő 12 éven belül; hatévente pedig az intézkedési programokat felül kell vizsgálni.⁵⁴³ Az első magyar *Vízgyűjtő-gazdálkodási terv* (VGT1) kidolgozására 2010-ben került sor, a második *Vízgyűjtő-gazdálkodási terv* (VGT2) kidolgozására pedig 2015-ben. A Víz Keretirányelv tagállami végrehajtását az Európai Bizottság is vizsgálja. Először 2007-ben, majd 2009-ben került erre sor, 2012-ben pedig az *Európai Unió vízstratégijának* (EU VS)⁵⁴⁴ készítési folyamatában immáron a tagállami vízgyűjtő-gazdálkodási tervek elemzésével történt meg mindez. Legutóbb 2015-ben került sor egy átfogó bizottsági

⁵³⁸ ICPDR 2009, 1.

⁵³⁹ ICPDR 2009. Pusztán érdekességképpen térünk ki arra, hogy a munka hihetetlen mennyiségére tekintettel az ICPDR tárgyalások nem foglalkozhattak minden határon átnyúló vízadó kérdésével. Jól példázza ezt a 95 határon átnyúló felszín alatti vízadók esete, amelyeknek csak mintegy negyedét minősítették európai jelentőségűnek: „95 felszín alatti víztest határos valamely szomszédos országgal, ezek közül 40 víztestet tekintenek határral osztott víztestnek a (kétoldalú megállapodások alapján létrejött) Határvízi Bizottságok megállapodásai szerint. A Duna Bizottság 7 víztest csoporttal (Duna szinten jelentős, vagy 4000 km² nagyobb) foglalkozik, amely 28 felszín alatti víztestet tartalmaz.” VGT1, 46. Ez a szám (7 víztest) annyiban figyelemre méltó, hogy összességében pedig mindösszesen 11 felszín alatti víztest van, amelyet a Duna-vízgyűjtő kerület szintű tervei az egész vízgyűjtő szempontjából jelentősnek tekintenek, lásd ICPDR 2009, 2.; és ICPDR 2015a, viii.

⁵⁴⁰ ICPDR 2015a.

⁵⁴¹ Lásd a Víz Keretirányelv 3. cikk (1) bek.-ét, 13. cikkét, továbbá a VII. mellékletét a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek tartalmáról.

⁵⁴² Víz Keretirányelv 11. cikk és VI. melléklet. A magyar intézkedésekről lásd: VGT1 271-374., VGT2 1330-1343.

⁵⁴³ Víz Keretirányelv 11. cikk (7)–(8) bek.

⁵⁴⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012b. Az EU VS részletes elemzéséről lásd SZILÁGYI 2013b.

vizsgálatra,⁵⁴⁵ amelynek középpontjában az egyes tagállamok vízgyűjtő-gazdálkodási terveiben szereplő intézkedési programjainak gyakorlatba történő átültetésének elemzése szerepelt, amelynek során elkészültek az országspecifikus jelentések is; így a magyar is.⁵⁴⁶

Rátérve az EU VS elemzésére, az EU VS kiindulópontként előremutatónak és több szempontból sikeresnek értékeli az EU három évtizedes vízpolitikáját és a hozzá kapcsolódó joganyagot, amely folyamatban különösen jelentősnek ítéli a Víz Keretirányelvet. A Víz Keretirányelv által kitűzött célt, nevezetesen az EU vizei kapcsán azok jó állapotának elérését, ugyanakkor csak az uniós vizek valamivel több, mint felénél sikerül elérni 2015-ig.⁵⁴⁷ Az EU VS több szinten vizsgálva tárja fel annak okait, hogy mi okozza, okozta a vizek állapotjavulásának elmaradását. Az okok között feltűnik számos olyan is, amelyet nem először olvashatunk nemzetközi és uniós környezetpolitikai dokumentumokban; például, hogy a jogi szabályozási környezet vonatkozásában *jogalkalmazási deficit* van dolgunk (másként megfogalmazva, immáron van a problémák megoldására alkalmas jogszabály, csak végre kellene hajtani, hajtatni), illetve ezzel szoros összefüggésben megállapítható, hogy az érintettek az egyes intézkedésekhez *nem rendeltek megfelelő finansziális forrásokat*.⁵⁴⁸ Az EU VS célja ennek megfelelően a Víz Keretirányelvben eredetileg kitűzött célok továbbvitele, amit az Európai Bizottság elsődlegesen nem a Víz Keretirányelv módosításával képzel el (bár azt is kilátásba helyezi 2019 előtt⁵⁴⁹), hanem annak következetesebb végrehajtásával. Mindezen értelmezésünket egyébiránt *Ivan Zavadsky*, az ICPDR

⁵⁴⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015. A dokumentum egyik fontos üzenete, hogy az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatásait leginkább egy, a mainál rugalmasabb és alkalmazkodóbb intézményeket működtető vízpólitikával lehet kiküszöbölni. Az árvizek vonatkozásában például: „Amennyiben elmaradna az alkalmazkodás (vagyis az árvizek ellen a jelenlegi gyakorlatnak megfelelően védekezni, és 100 éves visszatérési idővel számolunk), az Unióban az éghajlatváltozás és a társadalmi-gazdasági változások következtében elszenvedett károk értéke a jelenlegi 6,9 milliárd EUR/év összegről a 2020-as évekre 20,4 milliárd EUR/év összegre, a 2050-es évekre 45,9 milliárd EUR/év összegre, a 2080-as évekre pedig 97,9 milliárd EUR/év összegre növekedne.”; EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015, 2.

⁵⁴⁶ WRC PLC 2015.

⁵⁴⁷ EU VS, 5.

⁵⁴⁸ „Összetett okai vannak annak, hogy jelenleg nem megfelelő a végrehajtás és az integráció szintje, amely okok elemzése a csatolt hatásvizsgálatban található. Idetartozik számos vízgazdálkodási probléma, amelyek a gazdasági eszközök nem megfelelő használatához, a konkrét intézkedések támogatásának hiányához, a nem megfelelő irányításhoz és az ismeretbeli hiányosságokhoz kapcsolódnak. Csupán az esetek kis részében azonosítottak olyan hiányosságokat, amelyek miatt a jelenlegi jogi keretet új, jogalkotási jellegű intézkedéssel kellene kiegészíteni.”; EU VS, 4.

⁵⁴⁹ EU VS, 23.

titkára is osztotta egy, a 2016-os BWS-t követően rendezett konferencián,⁵⁵⁰ mikor elmondta, hogy a Víz Keretirányelv tervezett módosítása kapcsán ezidáig nincs tudomása arról, hogy azok rendszerszintűek lennének, sokkal inkább kisebb igazításokra számít csak. Magunk ugyanakkor – az Európai Bizottság optimista álláspontjával szemben – már korábban is megfogalmaztunk néhány nagyobb ívű módosítási javaslatot (mennyiségi kérdések hangsúlyosabbá tétele, határon átnyúló vizekkel kapcsolatos vitarendezés hatékonyabbá tétele⁵⁵¹), és néhány bizonytalanságot is, amelyet érdemesnek tartanánk orvosolni, így például: „(a) A kiváló ökológiai állapot megítélésnek egyik feltételét képezi egyfajta eredeti vízi környezeti állapot ismerete. Azonban léteznek olyan tagállamok (például Egyesült Királyság), amelyek esetében lényegében nem beszélhetünk emberi tevékenység hatásaitól mentes víztestekről. Ebből következően esetükben már eleve egy vitatható alapon történik a vizek minőségének megállapítása. (b) A jó ökológiai állapot elérése, mint cél alól számos olyan kivétel van, amelyek alkalmazása a tagállamok hatáskörébe, illetve mérlegelésbe tartozik (például a jelentősen (erősen) módosított vagy mesterséges víztestek esete). Ennek kapcsán kérdésként vehető fel, hogy mennyiben szolgálja mindez azon általános uniós célt, hogy a fent részletezett határidőre Európa vízei ériék el a jó állapotot. (c) A Víz Keretirányelvben foglalt célok teljesítésének pontos költségeit rendkívül nehéz meghatározni. Értéhető módon mindez nem segíti az uniós jognak való megfelelést.⁵⁵² (d) A Víz Keretirányelv nem szabályozza azt az esetet, hogy mi történik akkor, ha 2027-ig nem teljesül a jó állapot, mint elérendő cél.⁵⁵³ Ezen, illetve ezekhez hasonló bizonytalanságoknak is betudható az, hogy a Víz Keretirányelv végrehajtása kapcsán a gyakorlatban számos probléma vetődött fel, főleg a vállalt határidők betartása⁵⁵⁴ vonatkozásában.”⁵⁵⁵ Mindezeket túl fontosnak tartjuk azt is megjegyezni, hogy a határon átnyúló vízgyűjtők kapcsán vízmenyiségi és vízminőségi ügyekben a vitarendezés hatékonyságának hiányosságait az EU VS érzékeli ugyan,⁵⁵⁶ de – megítélésünk szerint sajnálatos módon⁵⁵⁷ – az Európai Bizottság e tekintetben sem szándékozik továbblépni a korábbi megoldási kereteken. Mint korábban

⁵⁵⁰ Ivan Zavadsky személyes közlése a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által *Határon átnyúló vízügyi konfliktusok megelőzése és kezelése Európában: rendelkezésünkre állnak-e hatékony eszközök és mechanizmusok?* címen 2016. december 1. napján rendezett konferencián (Budapest, Ludovika Campus).

⁵⁵¹ SZILÁGYI 2013c, 234–237.

⁵⁵² BELL–MCGILLIVRAY 2008, 594–595.; KRÄMER 2012, 256.

⁵⁵³ KRÄMER 2012, 256.

⁵⁵⁴ A Víz Keretirányelvben szereplő számos határidőt veszi sorra az EURÓPAI BIZOTTSÁG 2009, 1. A határidők be nem tartása miatt kezdeményezett eljárást az Európai Bizottság több állam ellen is; lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG 2005, 11–12. Mindezen témáról lásd még SZILÁGYI 2013c, 140.

⁵⁵⁵ SZILÁGYI 2012a, 598–599.

⁵⁵⁶ EU VS, 4.

⁵⁵⁷ SZILÁGYI 2013a, 78–80.

utaltunk már rá, az EU VS készítésével párhuzamosan 2012-ben az Európai Bizottság egyúttal értékelte az egyes tagállamok vízgyűjtő-gazdálkodási terveit; így, Magyarország esetében például a bizottsági munkadokumentum a számos pozitív értékelés mellett komolyabb hiányosságokra is felhívta a figyelmet, zömében az állapotértékelések megbízhatósága, a mentességi lehetőségek alkalmazásának indokoltsága és a finanszírozási bizonytalanságok vonatkozásában.⁵⁵⁸ 2015-ben, amikor az Európai Bizottság ismételten értékelte a Víz Keretirányelv – konkrétan a nemzeti vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben vállalt intézkedéscsomagok – végrehajtását a tagállamokban, akkor pedig a magyar helyzetet értékelő szakértői anyagban – számos előrehaladás mellett – a jogi relevanciájú kérdések között az került kiemelésre, hogy a Víz Keretirányelv teljes költségmegtérülésének elvét nem sikerült időre megvalósítani⁵⁵⁹ (az anyag szerint ez jelentős részben annak tudható be, hogy például a mezőgazdasági szektor érdekeltjeivel nem sikerült időre kialakítani a megfelelő konszenzust⁵⁶⁰).

A Víz Keretirányelv magyarországi végrehajtásának, egyúttal az integratív vízgazdálkodás koncepciójának aktuális stratégiai dokumentuma a VGT1-et 2016-tól felváltó VGT2. A vizek állapotának javulása kapcsán a VGT2 a következőket fogalmazta meg: „*A felszíni vizek állapota a vizsgált időszakban (VGT1: 2006–2008 és VGT2: 2009–2012 között) nem, vagy csak igen kismértékben javult... A vízfolyások 7%-ára jó ökológiai állapot/potenciál... jellemző... nagy folyók ökológiai állapot/potenciálja arányaiban kedvezőbb, mint a kis és közepes vízfolyásoké. Amiből az következik, hogy az ökológiai problémákat okozó terheléseket inkább az ország határain belül kell keresni, nem a felvízi szomszédjainknál... Az állóvizek ökológiai állapota/potenciálja 12%-nál jó... A felszín alatti víztestek állapota sokkal kedvezőbb, mint a felszínieké, de a víztestek harmada így is gyenge állapotú: 185 felszín alatti víztest közül 98 jó állapotú*”.⁵⁶¹ A VGT2 az eddig elért helyzethez képest a következő célokat tűzi ki a jövőre nézve: „*2021-ig összesen a vízfolyások 16%-a, az állóvizek 12%-a éri el a jó állapotot/potenciált. 2022–2027-ig a vízfolyások 26%-a, az állóvizek döntő többsége, 66%-a éri el a jó ökológiai állapotot/potenciált. A vízfolyás víztestek nagyobbik fele, 58%-a, az állóvíz víztestek közel 22%-a a jó ökológiai állapotot/potenciált várhatóan csak 2027 után éri el. 2021-ig a felszín alatti víztestek (FAV) 83%-a éri el a jó mennyiségi és mintegy 71%-a a kémiai állapotot. A felszín alatti víztestek (FAV) 91%-a várhatóan 2027-re jó állapotba kerül.*”⁵⁶² Mindezen célkitűzések összefoglalásáról lásd a 4.6. ábrát.

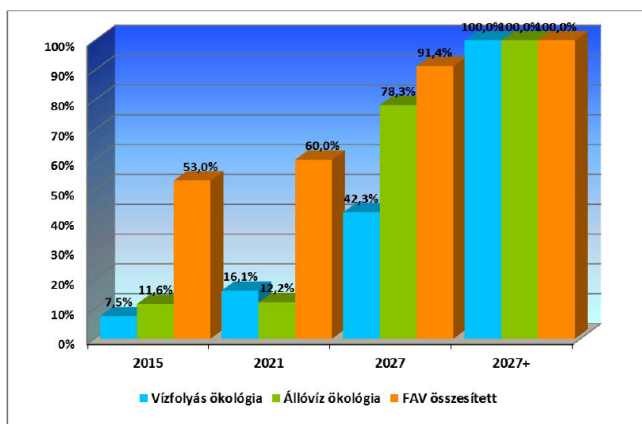
⁵⁵⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012e, 3.

⁵⁵⁹ SZILÁGYI 2015d, SZILÁGYI 2014a, CSIBI–SZILÁGYI 2014.

⁵⁶⁰ WRC PLC 2015, 12.

⁵⁶¹ VGT2, 1327.

⁵⁶² VGT2, 1331.



(a megfelelő víztestek aránya az összes víztesthez viszonyítva %)

4.6. ábra: Magyarország összes víztestjére vonatkozó célkitűzések elérésének ütemezése
 Forrás: VGT2, 1331–1332.

A VGT2 expressis verbis számos jogszabály-módosítási javaslatot említ, illetve a közigazgatást érintően is fontos fejlesztési elképzeléseket közöl: „A kiemelt jelentőségű jogszabályok módosítására (amelyeket 2018-tól feltétlenül be kell vezetni) és a jogalkalmazásra vonatkozóan alábbi részletes szakmai alapanyagok kerültek kidolgozásra: (a) A vízjogi engedélyezési rendszer átalakítása az ökológiai szempontok érvényesítéséért a fenntartható felszín alatti vízhasználatok megvalósítása érdekében; (b) Szakszerűtlenül kiképzett kutak ellenőrzése, rekonstrukciója, felszámolása; (c) Ivóvízbázis-védelmi szabályozás felülvizsgálata; (d) Gazdaságyszabályozási koncepció, ami számos intézkedés gazdasági és jogi környezetet is alapvetően átalakítja például területi vízgazdálkodás, települési csapadékgazdálkodási rendszer kialakítása, vízkészlet-járulék szabályozása, mezőgazdasági vízszolgáltatás, vízjogi engedélyezés; (e) A felszíni vizek vízminőség védelmi jogszabályrendszerének komplex továbbfejlesztése, amely tartalmazza: a kibocsátásszabályozást, a kibocsátási határérték rendszer továbbfejlesztését, a monitoring rendszer szabályait és a víztest, mint befogadó terhelhetőségi vizsgálati módszertanát; (f) Egyes vízgazdálkodási jogszabályok továbbfejlesztése a Víz Keretirányelv céljainak figyelembevételével [...]”⁵⁶³.

⁵⁶³ E részben a VGT2 a következő jogszabályokat említi: a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet, a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó műszaki szabályokról szóló 30/2008. (XII. 31.) KvVM rendelet, a nagyvízi meder, a parti sáv, a vízjárta és a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról, hasznosításáról, valamint a folyók esetében a nagyvízi mederkezelési terv készítésének rendjére

A kidolgozott gazdaságsszabályozási koncepció a tematikus víz ex-ante feltétel 2016. évi teljesítésén túl (víziközmű és mezőgazdasági vízhasznosítás területe) számos olyan javaslatot tett, aminek kidolgozása és bevezetése a VGT2 időszakában, legkésőbb 2018-tól szükséges. A víz-ár politikára vonatkozó ex-ante feltétel teljesítésére külön Kormányhatározat készült. A legfontosabb és sürgető javaslat a vízgyágon megőrző használatát biztosító igazgatási tevékenység megerősítése. Erre az alpra tudnak ráépülni a korlátos vízkészletekkel való gazdálkodás és a vízgazdálkodási infrastruktúra korlátos kapacitásaival való gazdálkodás új megoldásai. Ezekkel az intézkedésekkel lehet a vízpolitika saját eszközkészletével keresztül ösztönző hatást gyakorolni a vizek állapotára döntő hatással bíró területhasználati gyakorlat észerítésére is. A VGT2 intézkedési programjának (8. fejezet) megvalósítása érdekében a többletfeladatok hatékony ellátása szükséges. Össze kell hangolni a különböző hatáskörrel, működési területtel és feladatokkal rendelkező szervezetek vízgazdálkodási, vízvédelmi feladatait és felelősségi köreit. Ki kell alakítani az érintett szervezetek együttműködésének stabil, rendszerű rendszerét és finanszírozását. Szükséges a vízügy és vízvédelem szervezeteinek és eszközkészletének bővítése. A Víz Keretirányelv végrehajtásához a vízügyi, vízvédelmi intézmények mellett stabil környezetvédelmi és természetvédelmi intézményrendszerre (például a szükséges jogosítványokkal rendelkező nemzeti park igazgatóságokra) van szükség, valamint ezek együttműködésének fejlesztése (például vízvédelem-környezetvédelem) elengedhetetlen.”⁵⁶⁴ A VGT2 a fent nevesített jogalkotási feladatokat egy további részében részletesebben is összefoglalja.⁵⁶⁵

A VGT2 jogi elképzeléseiből jól kiolvasható, hogy a vizek állapotára döntő hatással bíró területhasználati kérdéseket kiemelten kezeli, amivel pedig – meglátásunk szerint – a VGT2 is alátámasztja a korábban ismerttetett tájsemléletű vízgazdálkodás koncepciójának létjogosultságát, és annak számos jogi relevanciáját. Mindezen túl fontosnak tartjuk kiemelni azt is, hogy a VGT2 fentebb megfogalmazott elképzeléseiből több megvalósítása időközben megkezdődött, illetve folyamatban van. Mindezek közül jelen részben példaként pusztán néhányat emelnénk ki: (a) Az intézményrendszerrel kapcsolatban korábban már utaltunk arra, hogy az NVS elfogadásával párhuzamosan kormányzati döntés született az intézményrendszer felülvizsgálatáról is.⁵⁶⁶ (b) A mezőgazdasági vízszolgáltatások díjának újraszabályozása⁵⁶⁷ – a VGT2-ben felvetetteknek meg-

és tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 83/2014. (III. 14.) Korm. rendelet; VGT2, 1332.

⁵⁶⁴ VGT2, 1332–1333.

⁵⁶⁵ VGT2, 1443–1448., 1452–1454.

⁵⁶⁶ Lásd a 1110/2017. számú kormányhatározat 4. d) pontját.

⁵⁶⁷ Mindez tekinthető a 2014–2020 közötti források felhasználásának előfeltételeiként meghatározott, a víz szektort érintő előzetes feltételek teljesítéséről szóló 1121/2014. (III. 6.) Korm. határozat 1. d) pontjában foglalt víz-ár politikai célkitűzések teljesítésének is. Ennek feldolgozását lásd SZILÁGYI 2017c, 135–136.

felelően – nemrég történt meg és az ezzel kapcsolatos új szabályok fokozatosan lépnek hatályba. Mindez nagyban szolgálja a Víz Keretirányelv teljes költségmegtérülés elvének való megfelelést; magunk részéről immáron jelentősebb elmaradást látunk a víziközmű-szolgáltatások díjára vonatkozó szabályozás gyakorlati végrehajtásában.⁵⁶⁸ (c) Adott esetben a víziközmű-szabályozáshoz is hozzányúlna a jogalkotó a Víz Keretirányelvnek való megfelelés céljából a csapadékvíz-gazdálkodás integrálása kapcsán.⁵⁶⁹ Ezen elhatározásukat később a döntéshozók az NVS-ben is megerősítették, és magunk részéről jó koncepcionális fejlesztési iránynak tartjuk azt. (d) Az illegális vízkivételek elleni fellépés jegyében is fontos folyamat indult meg, amely illeszkedik európai uniós vízstratégiájában⁵⁷⁰, illetve Magyarország Nemzeti Vízstratégiájában NVS⁵⁷¹ is tételezett célkitűzés megvalósításához is. Maga a VGT2 az illegális vízvételzés, különösen annak felszín alatti vizeket érintő módja kapcsán nagyon komoly problémákra hívta fel a figyelmet: „Jelenős mértékű a vízügyi nyilvántartásban nem szereplő vízkivételek száma. A Magyar Vízkütfúrók Egyesülete szerint évente mintegy 4-5000 kút létesül, viszont a vízügyi nyilvántartás szerint csak 4-500 kútra kérnek engedélyt. Szakértői becslés alapján az engedély nélküli termelés közel 100 millió m³/év, ami a nyilvántartott vízkivétel 12%-a. Ilyen mértékű illegális tevékenység ellehetetleníti a vízkészlet-gazdálkodást, milliárdos vízkészlet-járuclék bevételekiesést jelent, és igazságtalan a jogkövető vízhasználókkal szemben, gyengíti a batoság tekintélyét.”⁵⁷² Ezen fenntarthatatlan helyzet megoldására 2016-ban⁵⁷³ fontos jogalkotási lépés történt, amikor is „ennek vonatkozásában – többek között – módosításra került a Vgtv.⁵⁷⁴ A jogszabály módosításával a döntéshozók a 2016. június 4. napja előtt vízjogi engedély nélkül létesített vízkivételt biztosító vízilétesítmény (például mezőgazdasági öntözésre használt kút) építetjének (tulajdonosnak) büntetés nélkül teszük lebetővé e létesítmény legalizálását, ha az ilyen létesítményre 2016. június 4. napja és 2018. december 31. napja között vízjogi fennmaradási engedélyt kérnek. Abban az esetben, ha nem adható meg a fennmaradási engedély – mivel a létesítmény vízgazdálkodási, környezet- vagy természetvédelmi szempontból káros és ez átalakításal sem szüntethető meg –, akkor a létesítmény megszüntetésére kötelezük.⁵⁷⁵ Meglátásunk szerint maga az intézkedés jó, a kérdés egyelőre az, hogy a 2018-as határidőt követően a döntéshozóknak lesz-e majd kellő akarata (és erre rendelt finanszírozása) az illegálitásban

⁵⁶⁸ Vö. VGT2, 1386–1387.

⁵⁶⁹ VGT2, 1452.

⁵⁷⁰ EU VS 2.1. pontja.

⁵⁷¹ NVS, 33., 40., 95.

⁵⁷² VGT2, 1330. Lásd továbbá VGT2, 1435–1436. és 1446.

⁵⁷³ Az ügy fontos előzményének tekintjük: AJB 2015d.

⁵⁷⁴ Vgtv 27. § (7) bek.

⁵⁷⁵ A kérdés kapcsán részletesebben lásd: BELÜGYMINISZTERIUM ORSZÁGOS KATASZTRÓFAVÉDELMI FŐIGAZGATÓSÁG 2016, 6.

maradt vizsgálésútmények felkutatására.”⁵⁷⁶ A nyitott kérdésekre válaszul a jogalkotó 2017-ben további lépéseket hirdetett meg a T/15373. számú, 2017. április 26. napján benyújtott törvényjavaslat formájában, amely több törvényt (köztük a Vgtv.-t) is módosítani tervez. „A törvényjavaslatban vannak olyan elemek – például a fennmaradási engedélyt kérők (vagyis a legalizálók) költségeit csökkentő rendelkezések – amelyek mindenfajta külön indoklás nélkül is üdvözlendők. Vannak olyan elemek – például a korábbi 2018-as legalizálási határidő meghosszabbítása 2028. december 31. napjáig –, amelyek kapcsán vetődhetnek fel kérdések (például, hogy e folyamat nem lenne-e lezárható valamelyest korábban). És van egy olyan eleme, amely viszont – megítélésünk szerint – komoly újragondolást igényelhet. E szabály lényege, hogy a 80 méternél sekélyebb és házi vizigényt meg nem haladó vízkivétel biztosító vizsgálésútmény (leegyszerűsítve: kút) létesítéséhez nem tenné szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását (továbbiakban: mentesülési kedvezmény vagy dereguláció). A pontosság kedvéért fontosnak tartjuk megjegyezni azt, hogy a T/15373. számú törvényjavaslat jogszabályi rendelkező részében sehol nem találkozhatunk magával a mentesülési kedvezményt tartalmazó pontos jogszabályszöveg-tervezettel, erre csak a törvényjavaslat indoklása utal, illetve ez fejté ki azt is, hogy ezen konkrét szabály kormányrendeleti szinten kerülne bevezetésre.”⁵⁷⁷ A T/15373. számú törvényjavaslatban található előterjesztés tehát úgy próbálna meg rendezni a VGT2-ben feltárt óriási volumenű illegális vízkivételezés problémáját, hogy a vízkivételezések egy – nehezen ellenőrizhető – körét legalizálná. Az előterjesztésre válaszul a Jövő Nemzedékek Szószólója (JNSz), vagyis az Alapvető Jogok Biztosának Helyettese elvi állásfoglalást bocsátott ki,⁵⁷⁸ amely állásfoglalás a felszín alatti vizek vonatkozásában – a konkrét ügyön túl is – rendkívül sok értékes megállapítást tartalmaz.⁵⁷⁹ A JNSz állásfoglalásának egyik fontos kiindulópontja az Alaptörvény és a hozzá kapcsolódó alkotmánybírói gyakorlat. Az Alkotmánybíróság egyébiránt nemrégiben maga is értelmezte az Alaptörvény környezethez való joggal, illetve természeti erőforrások megőrzésével kapcsolatos rendelkezéseit, és ennek során megerősítette a környezethez való jog fontos tartalmi elemét, az ún. *visszalépés tilalmát*,⁵⁸⁰ amely lényegében azt jelenti, hogy a környezet érdekében már egyszer elért védelmi szintet nem lehet kedvezőtlenebb irányba módosítani, a védelem szintje ugyanis csak pozitív irányba fejleszhető.⁵⁸¹ A JNSz legfontosabb megállapítása a T/15373. számú törvényjavaslat mentesülési kedvezménnyel kapcsolatban az – visszautalva a hivatkozott alkotmánybírói gyakorlatra –, hogy a „[t]örvényjavaslat kapcsán felmerülő egyik

⁵⁷⁶ SZILÁGYI 2017d, 433–434.

⁵⁷⁷ SZILÁGYI 2017g.

⁵⁷⁸ JNSz 2017.

⁵⁷⁹ Részletes elemzéséről lásd SZILÁGYI 2017g.

⁵⁸⁰ A visszalépés tilalmáról lásd még: BÁNDI 2017a, 9–23., FODOR 2006, 50–56.

⁵⁸¹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 93–111. Elemzéséről lásd BÁNDI 2016, 13–25.

legjelentősebb alkotmányjogi aggály, hogy az a jogszabályokkal már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütközik”.⁵⁸² Mindezekre tekintettel a JNSz kérte „a Törvényjavaslat benyújtóját, hogy a T/15373 számon benyújtott törvénymódosító indítványát vonja vissza... [és] készítsen hatástanulmányt, mérje föl, hogy a kutak felülvizsgálata, ... megszüntetése, illetve rendbetétele milyen társadalmi, gazdasági és környezetvédelmi következményekkel jár és a negatív hatások milyen eszközökkel, intézkedésekkel előzhetőek meg, illetve hatástalaníthatók...”⁵⁸³ Ezen túl javasolta „az állami engedélyezési rendszer fenntartását, a bejelentés lehetőségének egészen szűk körre szorítását”.⁵⁸⁴ Magunk részéről is úgy látjuk, hogy a jogalkotó 2016-ban megkezdett jogalkotási lépései az illegális vízkivételezés ellen jó irányba tett intézkedések. A T/15373. számú törvényjavaslat mentesülési kedvezménnyel kapcsolatos elgondolásai azonban újragondolást igényelnek, mivel azok nem segítik a felszín alatti vizek Víz Keretirányelvbe foglalt legfontosabb célkitűzésének elérését, nevezetesen a vizek jó állapotának teljes körű megvalósítását, és egyetértve a JNSz-szel meglátásunk szerint is sértheti az Alaptörvényünkben tételezett környezethez való jogot is.

II. Az uniós stratégiai dokumentumok sorát az *árvízvédelmi irányelv*⁵⁸⁵ (ÁKI) keretében elkészített *uniós árvízstratégiai dokumentum* (EU ÁvS),⁵⁸⁶ illetve annak legfőbb magyarországi végrehajtási stratégiai dokumentumának, az *árvízkeockázatot-kezelési tervnek* (ÁKK)⁵⁸⁷ az értékelésével folytatjuk.

A Víz Keretirányelv egyes végrehajtási jelentéseiről már korábban is említést tettünk, melyek közül a legutóbbi, a negyedik,⁵⁸⁸ immáron az árvízvédelmi irányelv végrehajtására is kiterjedt, nem melleleg pedig az EU VS is fontos

⁵⁸² JNSz 2017, 15.

⁵⁸³ JNSz 2017, 3.

⁵⁸⁴ JNSz 2017, 3.

⁵⁸⁵ Európai Parlament és a Tanács 2007/60/EK irányelve (2007. október 23.) az árvízkeockázatok értékeléséről és kezeléséről.

⁵⁸⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2004a.

⁵⁸⁷ Magyarország Árvízi Országos Kockázatkezelési Terve (ÁKK), amelyet az 1146/2016. (III. 25.) Korm. határozattal fogadtak el, és amelynek összefoglalt, rövidített változatának (!) szövegét, mint belügyminisztériumi közleményt a *Hivatalos Értesítő*, 2016/14. számának 1261–1318. oldalain tették közzé (a továbbiakban ezen oldalszámokra hivatkozással citáljuk az ÁKK-t).

⁵⁸⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015. A dokumentum egyik fontos üzenete, hogy: „Amennyiben elmaradna az alkalmazkodás (vagyis az árvizek ellen a jelenlegi gyakorlatnak megfelelően védekeznénk, és 100 éves visszatérési idővel számolunk), az Unióban az éghajlatváltozás és a társadalmi-gazdasági változások következtében elszennvedett károk értéke a jelenlegi 6,9 milliárd EUR/év összegről a 2020-as évekre 20,4 milliárd EUR/év összegre, a 2050-es évekre 45,9 milliárd EUR/év összegre, a 2080-as évekre pedig 97,9 milliárd EUR/év összegre növekedne.”; EURÓPAI BIZOTTSÁG 2015, 2.

javaslatokat fogalmazott meg a vizekhez kapcsolódó káresemények megelőzése kapcsán.⁵⁸⁹

Az uniós árvízstratégiai dokumentum azon a felismerésen alapul, hogy „*az egyik helyen alkalmazott helyi árvízvédelmi intézkedések visszahatnak a folyók felső vagy alsó szakasza mentén elhelyezkedő területekre*”;⁵⁹⁰ vagyis hogy az egyes árvízvédelmi intézkedéseknek komoly határon átnyúló hatásai lehetnek, amely pedig felhívja a figyelmet az egyes tagállamok árvízvédekezési tevékenységének összehangolására. Az árvizekhez kötődő károk mérséklése érdekében az EU ÁvS fontosnak tartja ún. *árvízkeockázati kezelési tervek*, illetve *árvízkeockázati térképek* kidolgozását, továbbá a különböző politikák nagyobb fokú integrációját.⁵⁹¹ Figyelemre méltó elképzelés az EU ÁvS-ben az, hogy csakugyan hosszú távra (50–100 év) kívánja meghatározni az árvízvédekezést és a fejlesztéseket.⁵⁹²

Az EU ÁvS figyelembevételével 2007-ben fogadták el az ÁKI-t, amely a Víz Keretirányelv egyik kiegészítő keretirányelvének tekinthető.⁵⁹³ Az ÁKI lényegében az EU ÁvS-ben foglaltakra figyelemmel szervezi meg az árvízkeockázatok kezelését, elrendelve az egyes tagállamok esetében az előzetes árvízkeockázateértékelések (*Preliminary Flood Risk Assessment*, PFRA)⁵⁹⁴ és az árvízvesztély- és az árvízkeockázati térképek (*Flood Hazard and Flood Risk Maps*; FHRM)⁵⁹⁵ elkészítését és mindezek alapján 2015 végére az árvízkeockázatok-kezelési tervek (*Flood*

⁵⁸⁹ Így az EU VS, 14-16.: Az EU VS „előremutató javaslatot fogalmaz meg a vizekhez kapcsolódó káresemények megelőzése kapcsán: (a) fejleszteni kell a vízi ökoszisztéma ellenálló képességét az éghajlatváltozással szemben, (b) az integrált katasztrófavédelmi megközelítés szellemében az ÁKI keretében készülő árvízkeockázatok-kezelési terveket össze kell hangolni a VKI keretében készülő vgt-ekkel, (c) előtérbe kell helyezni a természetes vízmegtartást segítő intézkedéseket, (d) segíteni kell a víz újrafelhasználását például öntözési vagy ipari célokra, (e) stb.” SZILÁGYI 2016a, 289.

⁵⁹⁰ EU ÁvS, 2.

⁵⁹¹ EU ÁvS, 8–9. Az EU ÁvS részletezi a hatékony árvízkeockázatok-kezelési programok elemeit (megelőzés, védekezés, felkészültség, vészhelyzeti beavatkozás, helyreállítás és tanulságok levonása), és kidolgozásuk legfontosabb szakmai kritériumait; EU ÁvS, 4., 11–13.

⁵⁹² EU ÁvS, 11.

⁵⁹³ Az ÁKI elfogadására azért volt szükség mivel az „*árvízkeockázatok csökkentése ugyanakkor nem tartozik a [VKI] fő célkitűzései közé, és nem veszi figyelembe az árvízkeockázatoknak az éghajlatváltozás eredményeként előálló jövőbeli változásait sem*”; ÁKI preambulum (4) pont. A két irányelv összhangjáról lásd még ÁKI preambulum (17) pont.

⁵⁹⁴ A tagállamok e dokumentumainak összefoglalásaként készült el egy jelentés az EU Bizottság számára: NIXON et al. 2016. Az egyes tagországok PFRA-jét külön is értékelték, így a magyart is; lásd: *Assessment of data and information reported by Member States on their Preliminary Flood Risk Assessments and identification of Areas of Potentially Significant Flood Risk under the Floods Directive – Hungary 2012*.

⁵⁹⁵ A tagállamok ezen dokumentumainak összefoglalásaként készült el egy jelentés az EU Bizottság számára: NIXON 2016. Az egyes tagországok PFRA-jét külön is értékelték, így a magyart is; lásd: *Assessment of Flood Hazard and Flood Risk Maps – Hungary 2014*.

Risk Management Plan; FRMP) elfogadását; ezen utóbbi magyar megfelelője az ÁKK. Ezen árvíz kockázat-kezelési terv elfogadása az ÁKI első végrehajtási ciklusának az elejét is jelöli, ugyanis az árvíz kockázat-kezelési terveket – hasonlóan az előzetes árvíz kockázat-értékeléshez és az árvízveszély- és az árvíz kockázati térképekhez – hatévente kell felülvizsgálni.⁵⁹⁶

Az ÁKI szabályozásának fontos eleme annak megvalósítása, hogy az egyes országok miként hangolják össze az árvízi terveiket és cselekvésüket. Az ÁKI alapján a valamely tagállamban kialakított árvíz kockázat-kezelési tervek a szolidaritás érdekében nem tartalmazhatnak olyan intézkedéseket, amelyek kiterjedésük-nél és hatásuknál fogva jelentősen növelik az árvíz kockázatot az ugyanazon vízgyűjtőbe vagy részvízgyűjtőbe tartozó alvízi vagy felvízi más országokban, kivéve, ha ezek összehangolt intézkedések, és az érintett tagállamok egymás között megegyeztek a megoldásban.⁵⁹⁷ E rendelkezésre tekintettel „*bazánk az ÁKK-t egyeztetette minden szomszédos országgal a határvízi relációkban működő, határvízi biztonságok adta kereteken belül, amely módon a szomszédos országok terveit is megismerhette a magyar fél. A tervek bemutatásáról, azok szakmai megvitatásáról jegyzőkönyvek készültek.*”⁵⁹⁸ A teljes egészében az EU területén belül elhelyezkedő nemzetközi vízgyűjtő kerület esetében a tagállamok biztosítják a koordinációt azzal a céllal, hogy a nemzetközi vízgyűjtő kerület szintjén összehangolt egyetlen, egységes nemzetközi árvíz kockázat-kezelési terv vagy árvíz kockázat-kezelési tervcsomag készüljön. Amennyiben ilyen tervek nem készülnek, a tagállamoknak a nemzetközi vízgyűjtő kerületnek legalább a saját területükre eső részére kiterjedő, amennyire csak lehetséges, a nemzetközi vízgyűjtő kerület szintjén összehangolt árvíz kockázat-kezelési terveket kell kidolgozniuk.⁵⁹⁹ Az EU határain túlra kiterjedő nemzetközi vízgyűjtő kerület esetében, „*a tagállamok a nemzetközi vízgyűjtő kerület szintjén összehangolt egyetlen, egységes nemzetközi árvíz kockázat-kezelési terv vagy árvíz kockázat-kezelési tervcsomag készítésére törekednek; amennyiben ez nem lehetséges, a nemzetközi vízgyűjtő kerületnek a területükön elhelyezkedő részeire a (2) bekezdést kell alkalmazni*”.⁶⁰⁰ Ezen rendelkezésre tekintettel, a Víz Keretirányelvhez hasonlóan, így az ÁKI esetében is jutott szerep a Duna Védelmi Nemzetközi Bizottságnak (ICPDR), amely ugyanis fontos szerepet vállalt az első *Duna Vízgyűjtő-kerület Árvíz Kockázatkezelési Terv* elkészítésében.⁶⁰¹ Mindezekon túl, ha egy tagállam olyan problémát tár fel, amely hatással van vízei árvíz kockázatainak kezelésére, de maga nem tudja azt megoldani, tájékoztathatja a problémáról a

⁵⁹⁶ ÁKI 14. cikk.

⁵⁹⁷ ÁKI 7. cikk (4) bek.; lásd még ÁKI 8. cikk.

⁵⁹⁸ ÁKK, 1262.

⁵⁹⁹ ÁKI 8. cikk (2) bek.

⁶⁰⁰ ÁKI 8. cikk (3) bek.

⁶⁰¹ ICPDR 2015b.

Bizottságot és bármely érintett tagállamot, továbbá javaslatokat tehet a megoldásra.⁶⁰²

Az ÁKI-ban több előírás is van, amely azt hivatott biztosítani, hogy az ÁKI és az ÁKI alapján készített tervek, térképek összhangban legyenek a Víz Kezretirányelvvel.⁶⁰³ „A VKI-val összhangban lévő ÁKK tervezés lényege, hogy törekedni kell az ökológiailag is előnyös, a jó állapot elérését nem akadályozó megoldásokra (ez egyaránt vonatkozik a meglévő és a tervezett létesítményekre, beavatkozásokra). Ha műszaki-gazdasági-társadalmi indokokkal igazolható, hogy ez nem lehetséges, a célul kitűzött árvízi kockázat eléréséhez olyan intézkedések alkalmazása is szükséges lehet, amelyek ellentétesek a jó ökológiai állapot követelményeivel, és a VGT terminológia szerint a víztest ökológiai állapota szempontjából »terhelést« jelentenek. Mind a létező, mind a tervezett árvízi létesítmények és árvízvédelmi célú, a meder alakját vagy a növényzetet érintő, a jó ökológiai állapot elérését akadályozó beavatkozások esetében meghatározott tartalmú elemzésekkel kell igazolni ezek jogosságát. Csak az említett vizsgálatok megfelelő eredményei alapján maradhat fenn a létesítmény, illetve valósítható meg a tervezett beavatkozás.”⁶⁰⁴

A magyar terv, az ÁKK maga is hangsúlyozza továbbá, hogy az „árvíz kockázat-kezelési tervek az integrált vízgazdálkodás részét képezik”.⁶⁰⁵ Vagyis az ÁKK is része az integrált vízgazdálkodási koncepció megvalósításának. Az ÁKK-ban fontos részt képeznek továbbá a területhasználati kérdések is: „az árvíz kockázattal érintett területeken összfonózni kell a területhasználat-váltást a természeti adottságoknak nem megfelelő területhasználatok esetében”,⁶⁰⁶ valamint a „kialakított rendszernek a területfejlesztéssel együttműködve elő kell mozdítania a vízszel, a földterülettel, a természeti erőforrásokkal és a természeti értékekkel kapcsolatos tevékenységek koordinált kezelését és megőrzését”.⁶⁰⁷ Ebben a vonatkozásban az ÁKK a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciója szempontjából is egy fontos stratégiai dokumentum. Az ÁKK továbbá fontos szerepet szán a jogot is magában foglaló ún. „nem-szerkezeti intézkedések államilag összehangolt rendszerének”.⁶⁰⁸ Az ÁKK-ban nagy szerepet szánnak

⁶⁰² ÁKI 8. cikk (5) bek.

⁶⁰³ ÁKI 9. cikk.

⁶⁰⁴ VGT2, 1456.

⁶⁰⁵ ÁKK, 1262.

⁶⁰⁶ ÁKK, 1263.

⁶⁰⁷ ÁKK, 1262.

⁶⁰⁸ ÁKK, 1263. A nem-szerkezeti intézkedések kapcsán az ÁKK a következőket emeli ki: „A nem szerkezeti intézkedések célja, hogy a veszélyzónákkal érintett területeken az árvízi kockázatot növelő területhasználatok korlátozásával, illetve az árvízi elöntésre nem érzékeny területhasználatok támogatásával csökkentjük a jövőben várható árvízi kockázat mértékét. Erre kétféle eszköz áll rendelkezésünkre: egyrészt a területrendezési tervek szabályozási övezeteinek kijelölése, majd az ezek alapján készülő településszerkezeti tervek és helyi építési szabályzatok előírásai, másrészt a – bizonyos tájhasználatokhoz köthető – ún. földalapi támogatások bevezetése. A jelenlegi jogszabályi környezetben az Országos

mindezeken túl az ún. *nagyvízi medrekre*⁶⁰⁹ vonatkozó kezelési terveknek (összesen 67 darab) is,⁶¹⁰ amelyek megítélésünk szerint elősegíthetik a tájszemléletű vízgazdálkodás megvalósulását azáltal, hogy „*egyrészt bemutatják a nagyvízi meder jelenlegi állapotát, másrészt komplex intézkedési javaslatokat dolgoznak ki, és területhasználati előírásokat fogalmaznak meg az árvízelvezető-képesség javítására... A folyószakaszonkénti nagyvízi mederkezelési intézkedéseket, előírásokat a nagyvízi mederkezelési terveket kibírdelő miniszteri rendelet fogja tartalmazni.*”⁶¹¹ A jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően a nagyvízi medrekre vonatkozó kezelési terveket – a vízszemléletű kormányzás horizontális integrációs szemléletének megfelelően – más ágazati tervekkel összhangban kell elkészíteni.⁶¹² Fontos ugyanakkor hangsúlyozzuk, hogy meglátásunk szerint a nagyvízi medrekre vonatkozó kezelési tervek önmagukban még nem elégségesek a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciójának teljes körű megvalósításához. Maga az ÁKK ugyanakkor önmagában nem tartalmaz részletes jogszabályalkotási elképzeléseket, az ilyen átfogó intézkedések ugyanis az ÁKK-ra (is) tekintettel megalkotott Nemzeti Vízstratégia, illetve a korábban már elemzett VGT2 körébe tartoznak.

III. Az EU *aszálystratégiai politikai dokumentumai* közül első helyen érdemes kiemelni egy 2007-es stratégiai dokumentumot (EU 2007 AszS),⁶¹³ amely 2012-ben a Blueprint készítésének keretében került újjólág áttekintésre és átdolgozásra (EU

Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvénynek megfelelően a megyei területrendezési tervekben van lehetőség árvízi kockázatkezelési terület övezetének lehatárolására. A nem szerkezeti intézkedések azon öblözetek esetében jelenthetnek árvízi kockázatkezelési megoldást, ahol: (a) az árvízi veszélyzónák nem vagy nagyon kis mértékben érintenek beépített területeket... (b) az árvízi veszélyzónák kevés vagy kis arányú beépített területet érintenek... A nem szerkezeti intézkedések nem kínálnak elégséges megoldást azokon az öblözeteken, ahol: (a) az árvízi veszélyzónákon nagy kiterjedésű, illetve nagyarányú beépített területek helyezkednek el... (b) a területhasználatot korlátozó nem szerkezeti intézkedések hatására az érintett települések társadalmi-gazdasági fejlődése megtorpan... A szabályozásokat minden esetben a térségi szereplők közreműködésével kell meghatározni, és a terület- és településrendezésnek kell érvényesíteni azokat az országos, megyei területrendezési tervekben, településrendezési eszközökben.”; ÁKK, 1299.

⁶⁰⁹ Nagyvízi meder: „[a] vízfolyást vagy állóvizet magában foglaló terület, amelyet az árvíz levonulása során a víz rendszeresen elborít, és amelyet a mértékadó árvízszint vagy az eddigi előfordult legnagyobb árvízszint közül a magasabb jelöl ki”; Vgtv. 1. sz. melléklet 12. a) pont. Lásd még Vgtv. 24. § (1)–(6) bek., 27. §, 33/A. §, 45. § (8a) bek.

⁶¹⁰ ÁKK, 1265., 1276. Lásd Vgtv. 24. § (7) bekezdését, valamint a nagyvízi meder, a parti sáv, a vízjárta és a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról, hasznosításáról, valamint a folyók esetében a nagyvízi mederkezelési terv készítésének rendjére és tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 83/2014. (III. 14.) Korm. rendeletet.

⁶¹¹ ÁKK, 1276.

⁶¹² Vgtv. 24. § (7) bek.

⁶¹³ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2007.

2012 AszS).⁶¹⁴ Az EU 2007 AszS meghatározza mind az aszály, mind a vízhiány fogalmát; e szerint: „[a]z aszály a rendelkezésre álló vízkészletek átmeneti csökkenését jelenti, például esőhiány miatt, a vízhiány azt jelenti, hogy a vízigény meghaladja a fenntartható módon felhasználható vízkészleteket.” Az EU 2012 AszS megerősíti az EU 2007 AszS 7 fő szakpolitikai irányvonalát⁶¹⁵ a vízhiány és aszály felszámolására, ezen túl célként fogalmazza meg, hogy a vízmennyiségi kérdéseket a jelenleginél jobban kell integrálni az uniós víz-keretpolitikába és szakpolitikákba.⁶¹⁶ Az EU 2007 AszS megfogalmazza,⁶¹⁷ hogy a Víz Keretirányelvben előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek kiegészítéseként adott esetben egyedi *aszálykezelési terveket* kell kidolgozni a Víz Keretirányelv rendelkezéseivel összhangban;⁶¹⁸ (lásd a korábbi, 4.5. ábrát az EU általános vízpolitikájáról, árvíz- és aszálystratégiájáról valamint az ezekre vonatkozó tervek egymáshoz való viszonyáról). Az EU 2012 AszS pozitív példaként említi a spanyol *vízhasználati jogosultságok* kereskedelmi rendszerét.⁶¹⁹ Az EU 2012 AszS a tagállamok gyakorlatát elemezve megállapítja, hogy (a) a vízhiányt és az aszályt gyakran nem különböztetik meg egymástól, és hogy (b) a megvizsgált, nemzetközi vonatkozású vízgyűjtő-gazdálkodási tervek mindössze 5%-a tartalmaz az adott nemzetközi vízgyűjtő terület egészére kiterjedő koordinált intézkedéseket a vízhiány és az aszály kezelésére.⁶²⁰

⁶¹⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012a. Lásd ennek kísérődokumentumaként: EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012d. A felülvizsgálat például kitér a költségmegtérülés elvének érvényesülésére a mezőgazdaságban: „Az uniós mezőgazdaságban a vízkivétel jelentős része nincs beárazva még a vízhiánnyal küzdő területeken sem, és nem létezik pénzügyi mechanizmus az egyes vízkivételek környezeti és vízkészlet-költségeinek megtérítésére, illetve a hatékonyabb vízhasználat ösztönzésére.” EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012a, 4.

⁶¹⁵ Ezek a következők: (1) a víz megfelelő árazása, (2) a víz és a vízzel kapcsolatos pénzeszközök hatékonyabb elosztása (például területhasználat tervezésének javítása, KAP-támogatások felülvizsgálata, hatékony vízfelhasználás finanszírozása), (3) aszálykockázat-kezelés javítása (például tervek kidolgozásával, az EU Szolidaritási Alapja és az európai polgári védelmi mechanizmus alkalmazásának további javításával), (4) kiegészítő vízellátási infrastruktúra létesítésének mérlegelése (például víz tárolása, vízátervezés, vagy olyan alternatív források alkalmazásával, mint amilyen a szennyvíz újrafelhasználása), (5) víztakarékos technológiák és gyakorlatok támogatása, (6) európai víztakarékos kultúra kialakulásának támogatása, (7) ismeretek bővítése, adatgyűjtés fejlesztése; EURÓPAI BIZOTTSÁG 2007, 5–14.

⁶¹⁶ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012a, 9., 11.

⁶¹⁷ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2007, 9.

⁶¹⁸ VKI 13. cikk (5) bek.

⁶¹⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012a, 4., 10.; a hasonló rendszerek elemzéséről lásd SZILÁGYI 2013c, 67–70.; GETCHES–ZELLMER–AMOS 2015, 15–186.

⁶²⁰ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012a, 8.

Az *aszály* magyar vízpolitikai dokumentumokban való megjelenése már az árvízről eltérően alakul(t).⁶²¹ 2012-ben elkészült egy Nemzeti Aszálystratégia (NAS) tervezet,⁶²² amelyet ugyanakkor a parlament nem fogadott el,⁶²³ és amely helyzetet követően, egy kormányhatározat⁶²⁴ alapján az aszálystratégiát bele kellett vonni a nemzeti vízstratégiába. Erről is készült aztán egy tervezet – nyilvánosságra került például ezek 2013. márciusi és novemberi⁶²⁵ változata –, amelyet végül nem fogadtak el, és amelyet követően a vízügy jelentős részben átkerült a Vidékfejlesztési Minisztériumtól a Belügyminisztériumhoz. A 2012-es Nemzeti Aszálystratégia tervezete maga az „*aszálykezelés jogi hátterének szerepére a VKI-t ajánlja*”.⁶²⁶ A VGT2-ben az aszályval kapcsolatos kérdéskörök jelentős részben az éghajlatváltozással összefüggésben jelennek meg. Míg az „*első VGT egy külön fejezetben foglalkozott az éghajlatváltozás és a vizek állapotának kapcsolatával, és az ebből a szempontból releváns intézkedésekkel (VGT1, 11. fejezet)...*, [addig] a második VGT-ben az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése horizontálisan jelenik meg az intézkedésekben”.⁶²⁷ Szemben az árvízzel és az aszályval a *belvíz*⁶²⁸ sajátosan magyar káreseménynek számít, ebből következően nem találkozhatunk vele önálló uniós szakterületként, így nincs külön uniós stratégiája sem. A magyar vízpolitikai dokumentumokban ezzel szemben már feltűnik (például a VGT2-ben), s az NVS már egyenrangú problémaként kezeli⁶²⁹ a másik két káresemény mellett. Nagyon fontos koncepcionális eleme mindezek mellett az NVS-nek, hogy a vízhez kötődő káreseményeket immáron nem katasztrófavédelmi kérdésként kezeli, hanem azokat – a vízszemléletű kormányzás koncepció horizontális integrációs szemléletének, az integratív vízgazdálkodás koncepciójának, és a táj-szemléletű vízgazdálkodás koncepciójának megfelelően – vízgazdálkodási kérdésként: „*A szélsőségek, az árvizek, belvizek, az aszály előfordulása természetföldrajzi adottságainkból törvényszerűen következnek. A küzdelem ellenük nem katasztrófa elhárítás,*

⁶²¹ Lásd VÁRADI 2015. A nemzeti aszálystratégia jogi kötőerejéről lásd: GWP 2015, 11. és az azt követő oldalakat.

⁶²² VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM 2012. Ennek jogi szempontú elemzéséről lásd: SZILÁGYI 2013c, 54–55.

⁶²³ VGT2 2016. áprilisi teljes verziója, 602.

⁶²⁴ 1432/2012. (X. 9.) Korm. határozat a *nemzeti vízgazdálkodási, öntözési és aszálystratégia kidolgozásának elrendeléséről*.

⁶²⁵ Lásd a tervzetről: VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM 2013.

⁶²⁶ VGT2 2016. áprilisi teljes verziója, 603.

⁶²⁷ VGT2 2016. áprilisi teljes verziója, 600–601. Mindezekről lásd VGT2 2016. áprilisi teljes verziója, 604–606.

⁶²⁸ Szakirodalmi fogalma: „*A síkvidéki vízgyűjtő egységben a talaj felszínén és a hozzá tartozó talajtérben összegyűlekező, a növénytermesztés számára már felesleges vizet nevezük belvíznek.*”; TAMÁS 2016, 79.

⁶²⁹ NVS, 5–6.

banem a Kárpát-medence vízgazdálkodásának nagy szakmai felkészültséget igénylő, mindennapos üzemeltetési feladata, a vízválság megelőzésnek kulcsa.”⁶³⁰

Mivel az önálló aszálystratégia helyett Magyarországon a VGT2, illetve az NVS tölti be e szerepet, ezért a vonatkozó jogi kérdéseket részleteiben azoknál elemezzük.

4.3. A magyar vízpolitika

2015 vége a magyar vízpolitikai dokumentumok szempontjából egy kiemelkedő időszak volt, ugyanis ekkor véglegesítésre került három fontos stratégiai dokumentum szakértői anyaga is: (a) a Kvassay Jenő Terv,⁶³¹ vagy más néven Nemzeti Vízstratégia (ez a későbbiekben még átdolgozásra került), (b) a második magyar vízgyűjtő-gazdálkodási terv (VGT2), és (c) a magyar árvízkezelési terv (ÁKK). E fejezet bevezető részében, illetve az uniós vízpolitikával foglalkozó alfejezetben is elemeztük már e dokumentumok elkészítésének előzményeit, mibenlétét, illetve egymáshoz való viszonyát, megállapítva azt, hogy – a végül 2017-ben elfogadott⁶³² – NVS egyfajta „erményterve” az ÁKK-nak és a VGT2-nek, ezáltal biztosítva, hogy az ÁKK és VGT céljai megjelenjenek a hazai vízgazdálkodási programokban. Azt is kiemeltük, hogy a VGT2–ÁKK, valamint az NVS együtt tekinthetők az integrált vízgazdálkodás tervezési szintjének.⁶³³ Az uniós alfejezetben továbbá utaltunk arra is, hogy az NVS egyúttal az uniós szinten felvetett aszálystratégia nemzeti leképeződésének egyfajta magyarországi hordozója is, valamint a más uniós országokban csekély – Magyarországon azonban annál inkább – problémának tekintett belvizek kezelésének tervét is magában foglalja. Mindehhez még hozzátehetjük azt is, hogy meglátásunk szerint az NVS a vízszemléletű kormányzás koncepciójának, valamint az integrált, adaptív és tájszemléletű vízgazdálkodás koncepcióinak alapulvételével megalkotott vízpolitikai dokumentum is. Tekintettel arra, hogy az NVS bizonyos rendelkezéseinek elemzésére már e koncepciók bemutatásakor is sort kerítettünk, ezért jelen részben alapvetően az NVS azon részeit emeljük ki, amely a joggal, illetve a közigazgatási intézményrendszerrel kapcsolatban fogalmaznak meg értékeléseket, illetve fejlesztési lehetőségeket. Tesszük mindezt annak

⁶³⁰ NVS, 29.

⁶³¹ Ennek elkészítéséről szóló döntésről lásd a 1940/2013. (XII. 13.) Korm. határozatot a Kvassay Jenő Terv elkészítése és a *Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv felülvizsgálata* című projekt támogatásának jóváhagyásáról; a későbbiekben a kormány folyamatosan növelte a támogatási összeget; lásd az 1533/2014. és az 1630/2015. Korm. határozatokat.

⁶³² Az NVS-t a 1110/2017. (III. 7.) Korm. határozattal fogadták el, és amelynek szövegének közzétételére a kormányhatározat alapján a kormány honlapján került sor a belügyminisztérium által 2017 áprilisában.

⁶³³ NVS, 119.

érdekében, hogy a következő fejezetben erre figyelemmel foglalkozhassunk immáron a vízjoggal, illetve az ahhoz kapcsolódó kérdésekkel.

A Nemzeti Vízstratégia legfontosabb célja, hogy: „(a) a világot fenyegető vízválságot hazánk elkerültesse, annak már mutatkozó jelei ellen időben megtehesse a szükséges intézkedéseket, (b) őrizzük meg a vizet a jövő nemzedékek számára, mert az élet másnál nem pótolható feltétele, és a gazdaság erőforrása, (c) hatékonyan, a gazdaságot támogatóan éljünk a kínálkozó előnyeivel, (d) kellő biztonságban legyünk a víz fenyegető káraitól.”⁶³⁴

Mint korábban erre már utaltunk is (lásd például az állami szerepvállalás lehetséges szcenárióit a vízszemléletű kormányzás vertikális integrációs részében, a klímánál), a Nemzeti Vízstratégia az *államnak* a legkülönbözőbb *okokból* (például a különböző ágazatok közötti eredményes együttműködése érdekében, az egyre inkább kibontakozó globális vízválság kedvezőtlen hatásainak mérsékléséért szükséges minél mélyebb és összetettebb beavatkozás szükségessége miatt, a felértékelődő államok közötti kapcsolatokban való szerepvállalás okán) és legkülönbözőbb *szerepekben* (például tulajdonosi, működtetői, jogalkotói) központi helyet szán a vízkormányzásban, illetve az integrált vízgazdálkodásban.⁶³⁵ E szerepek közül kiemelkedik az állam jogalkotói szerepköre, s mindemellett az NVS a *jogra* úgy tekint, mint a vízgazdálkodás egyik fontos, *működtetést szolgáló eszközüre*,⁶³⁶ és az elkövetkező időszakban, mint az integrált vízgazdálkodás egyik kiemelt beavatkozási területére.⁶³⁷ Az állam- és jogtudományokat érintően a Nemzeti Vízstratégia a következő fontosabb megállapításokat, illetve fejlesztési javaslatokat fogalmazza meg.

I. Hasonlóan a VGT2-höz, az NVS is számos esetben értékeli a *már meglévő jogi előírásokat*, és számos hiányosságra hívja fel a figyelmet. Mindezek mellett az NVS több helyen utal arra is, hogy a jogalkotásnak jelentős számú esetben már nincs további teendője, hanem sokkal inkább *végrehajtási hiányosságokra, nehézségekre* hívja fel a figyelmet. Ezen nehézségek közül magunk részéről egyet szeretnénk pusztán kiemelni, tesszük ezt azért, mivel e hiányosság nem pusztán a jogalkalmazás számára okoz nehézséget, hanem egyfajta rendszerszintű problémáról van szó. Ezen akadály pedig, hogy „(1) a *vízügyi irányítás nem rendelkezik*

⁶³⁴ BELÜGYMINISZTERIUM 2016, XVII.

⁶³⁵ Lásd például NVS, 1., 4., 6–11., 13–14., 36–37., 51–54., stb. „...*víz nemzeti vagyon, annak mennyiségi és minőségi megőrzése megköveteli a vízzel, a vízkészlettel való megfelelő gazdálkodást. Ez csak akkor lehet eredményes, ha a vízkincs tulajdonosa és operatív kezelője az állam... A fenti feladatok hatékony – a közérdek által elvárható szinten történő – ellátása szükségessé és indokoltá teszi az állam nagyobb mértékű szerepvállalását a vízügyi ágazatban, javítva a vízgazdálkodás általános finanszírozási feltételeit*”; BELÜGYMINISZTERIUM 2016, XVII.

⁶³⁶ NVS, 18.

⁶³⁷ NVS, 12–13., 110–112.

naprakész információkkal a vízháztartási, vízkészlet-gazdálkodási, vízminőségi, terület-használati folyamatokról, (2) a nem naprakész és nem megbízható információs háttér miatt a jogszabályok betartatása sem lehetséges”.⁶³⁸

II. Hasonlóan fontos kérdéskör az, amely az *állam szerepvállalásához* kötődik, illetve hogy az állam miként szervezi meg az integrált vízgazdálkodás tervezési, irányítási, hatósági, igazgatási rendszerét.⁶³⁹ Fontos ismételten kiemelni, hogy az NVS meglehetősen egyértelműen állást foglal a szektorban az erős állami jelenlét mellett, mindezen túl azonban foglalkozik azzal is, hogy az állam maga milyen formában, szervezetben tudja eredményesebben ellátni a vízügyekben magára vállalt feladatait, illetve bizonyos részterületeken miként lehet bevonni más szereplőket is a vízszemléletű kormányzás eredményesebb lebonyolításába. Magunk mindkét felvetést hasznosnak tartjuk. (a) Ami az elsőt illeti, az NVS fontosnak tartja a vízügyi illetve a vízvédelmi irányítási (miniszteri), illetve hatósági szintek *további integrációját*.⁶⁴⁰ Mindezeket túl a központi irányítás vonatkozásában az NVS szorgalmazza a konkrét tevékenység jellegének megváltoztatását is: „*az elmúlt évtizedekben »megszokott« vagyonekezelői és igazgatási tevékenység egyre inkább tolódjék el a szabályozás, ellenőrzés, ágazatközi koordináció, támogatás-szankcionálás, tanácsadás irányába, az ezek érdekében szükséges »szakmapolitika-csinálás«, annak beépítése a kormányzati politikába.*”⁶⁴¹ Magunk részéről, az NVS intézményi kérdései kapcsán némi hiányosságként értékeljük azt, hogy a vízhez kapcsolódó *vitarendezési kérdéseknek* kisebb súlyt szentel. E vonatkozásban magunk immáron időszerűnek tartanánk például a vitarendezési kérdéskör bevonását is az intézményi kérdések közé (ilyennek tekintjük például a vizeken túlmutató *környezetvédelmi bíráskodás* témakörét is).⁶⁴² (b) Ami a második felvetést illeti, vagyis hogy az állam bizonyos részterületeken miként tud bevonni más szereplőket is a vízszemléletű kormányzás eredményesebb lebonyolításába, a következőket emelnénk ki. Az NVS e folyamat erősítése végett nagyobb hangsúlyt szeretne helyezni olyan, a vízgazdálkodás könnyű-struktúráit képező intézményekre, amelyek a *közvetlen vízhasználókat aktívabban bevonná egy adott vízadó vízvételének allokációjába* (példaként lásd az alább még felvetett vízhasználati jogok kérdéskörét). Meglátásunk szerint e témakörhöz illeszkedhetne az is, amit magunk a vízszemléletű kormányzás helyi szintjének fejlesztésénél vetettünk fel (például az aktívabb, koordináltabb önkormányzati szerep kapcsán).⁶⁴³

⁶³⁸ NVS, 114.

⁶³⁹ Erről lásd még SZILÁGYI 2013c, 230–231., 233.

⁶⁴⁰ NVS, 110–112.

⁶⁴¹ NVS, 113.

⁶⁴² SZILÁGYI 2017f.

⁶⁴³ Ennek kapcsán az NVS kiemeli még, hogy „*az állami feladatvállalás és a helyi érdekeltségek helyes arányának a kialakítása érdekében törvényi szinten kerüljön meghatározásra* a

III. A Nemzeti Vízstratégia azon túl, hogy kísérletet tesz a vízgazdálkodás magyarországi joganyagának egyfajta lehatárolására (megjegyezzük, hogy az NVS különböző, nyilvánosságra került dokumentumai egymástól is eltérően vonták meg ezt a kört!),⁶⁴⁴ fontos feladatként fogalmazza meg a vízgazdálkodási törvényünk (Vgtv) felváltását egy új törvénnyel, amelynek a *vízről szóló törvény* elnevezést adta.⁶⁴⁵ Az NVS ezen új törvény megalkotása kapcsán jól érzékeli azon kihívást, hogy a jogalkotó hol vonja meg a határt az új törvény hatálya és más szakpolitikák jogszabályi alapját képező törvények között: „*A továbblépést meghatározza, hogy a vízzel kapcsolatos különböző feladatok egy része hosszú távon több ágazatba (szakpolitikai területbe, jogterületbe) tartozó marad, mert bizonyos funkciók egyszerűen nem is koncentrálhatóak (például a vízminőség humán-egészségügyi vonatkozásai). Elhivathatatlan a környezetvédelem és a természetvédelem szoros kapcsolódása is a vízállapotokhoz.*”⁶⁴⁶ A felvetett kérdést azonban az NVS ennél pontosabban nem válaszolta meg (e ponton ismételten megjegyezzük, hogy az NVS korábbi verzióiban az előkészítők némileg bővebben fogalmazták meg elképzeléseiket e tárgykörben is). Az új törvény megalkotásán túl az NVS szükségesnek tartja „*a vízvédelmi és a vízügyi igazgatási tevékenység integrációj[át], a jelenleg két státutum-rendelet helyett egy megalkotás[át], amely a vízügyi és vízvédelmi igazgatási, hatósági feladattal egyaránt tartalmazza*”.⁶⁴⁷ Vagyis a Nemzeti Vízstratégia igazoltnak látja immáron a „*jogszabályok szakmai alapú komplex felülvizsgálatának szükségességét*”,⁶⁴⁸ amely feladat pedig komoly kihívás elé állítja mind a jogtudomány, mind pedig

helyi jelentőségű közcélú vízgazdálkodási feladatok fogalma, és ezzel együtt kerüljön felülvizsgálatra a helyi jelentőségű közcélú vízellátási feladatok köre”; NVS, 13. Ehhez kapcsolódóan: „*A vízkészlet hosszú távú biztosítása érdekében a víziközmű-feladatokat (ivóvízellátás, szennyvízkezelés) összhangba kell hozni a területi vízgazdálkodással (vízkárelhárítás, vízgazdálkodás). A kezelő szervek összehangolt működésének jogi alapjait meg kell teremteni.*” NVS, 94. Hasonló felvetés, hogy „*a települési csapadékvíz-gazdálkodás tekintetében a települési önkormányzatok döntési jogköre lehessen – természetesen a víziközmű-szolgáltatókkal való konzultációt követően –, hogy a csapadékvíz-gazdálkodást a Vksztv. hatálya alatti víziközmű szolgáltatáshoz kapcsolódva közüzemi szolgáltató végezze, vagy önkormányzati feladatként a víziközmű-szolgáltatástól teljesen függetlenül az önkormányzat más módon lássa el*”. NVS, 13.

⁶⁴⁴ NVS, 110.

⁶⁴⁵ A Vgtv lecserelésének kérdése nem újkeletű felvetés. Erre tesz indítványt az MTA 2011-es vízstratégija is: „*A vízgazdálkodási törvény kerettörvényként történő megalkotása, amely két pillérrre épül: a települési és a területi intézményrendszerre. Ernyője alá kerül a víziközmű-szolgáltatásról és a helyi jelentőségű vízgazdálkodási feladatokról szóló törvény (ezzel egy időben kívánatos a katasztrófatörvény és a vízgazdálkodási törvény összhangjának a megteremtése).*” SOMLYÓDY (szerk.) 2011, 75. Vö. SZILÁGYI 2013c, 231.

⁶⁴⁶ NVS, 110.

⁶⁴⁷ NVS, 110.

⁶⁴⁸ NVS, 110.

más szakterületek képviselőit. Lényegében az NVS ezen felvetése indokolja munkánk vízjogi fejezetének megírását is.

IV. Meglátásunk szerint az új vízről szóló törvény megalkotásának igényéhez hasonló fontosságú az, hogy a határvízi együttműködés rendszerének erősítését is célul tűzi ki a Nemzeti Vízstratégia.⁶⁴⁹ Mint korábbi munkánkban már kifejtettük mindennek egyik fontos feltétele a „Magyarország és a szomszédos országok közötti kétoldalú megállapodás-rendszer továbbfejlesztése”.⁶⁵⁰ Az NVS a szomszédos országokkal kötött határvízi egyezmények kapcsán maga is kiemeli, hogy: „*azok korszerűsége, színvonala, működése relációnként eltérő... Nincs kiforrott egyeztetési mechanizmusa a határokkal osztott vízgyűjtő területekre vonatkozó vízgyűjtő-gazdálkodási- és árvízi kockázatkezelési terveknek és nincs gyakorlat az elfogadott intézkedések közös projektben történő megvalósítására. A hatályos határvízi egyezmények nem mindegyikében érvényesülnek az időközben megszületett EU-jogszabályok. A hazai vízgazdálkodási tervezés-irányítás nem kap kellő képet a felettiünk zajló folyamatokról, pedig életfontosságú a nemzetközi vízgazdálkodási tervezés. A VGT és az AKK ilyen irányú, egyébként szerény, többségében elvekre irányuló eredményei mellett közös vízkészlet-gazdálkodási, vízhasznosítási tervek nem készülnek, csökkent az ilyen irányú aktivitásunk a nemzetközi vízgazdálkodásban. A Határvízi Egyezmények keretében a jelenlegi szabályozott mértékű nemzetközi adatszere nem elegendő az árvízi előrejelzés elvárt színvonalú végrehajtásához. Határt alkotó vízfolyásainkon hiányoznak a közös beavatkozást lehetővé tevő kárelhárítási tervek.*”⁶⁵¹ Természetesen a megállapodásrendszer továbbfejlesztéséhez nem elegendő hazánk elhatározása, hanem a szomszédos államok hajlandósága is szükségeltetik. Az együttműködésre azonban vannak pozitív példák, kezdeményezések. Magunk ilyennek tekintjük például az Arad–Békés ivóvíz-szolgáltatási együttműködést,⁶⁵² és hasonlóan pozitív előjelként értékeljük, hogy a Szlovák Köztársaság nemrég – Magyarország beleegyezésével – visszavonta a keresetét a hágai Nemzetközi Bíróság előtt a bős–nagyvarosi vízlépcső ügyében, amellyel pedig megnyílt a lehetősége annak, hogy a két ország viszonyát immáron hosszú évek óta mérgező ügy rendezése egy súlyos kényszerítő körülmény kiiktatásával történhessen meg.

V. A fent említett rendszerszintű és nagyívű felvetések mellett a Nemzeti Vízstratégiában találunk továbbá *kiseb, adott esetben pusztán jogintézményi szintet érintő felvetéseket* is, amelyek jogi háttérének megalkotása ugyanakkor érdekes kihívás. (a) Az egyik ilyen felvetés a külföldön már ismert *vízhasználati jogosultságok*

⁶⁴⁹ NVS, 11., 93.

⁶⁵⁰ SZILÁGYI 2013c, 236.

⁶⁵¹ NVS, 67.

⁶⁵² SZILÁGYI 2016d, 78–79.

(*water rights*) intézményét idézi,⁶⁵³ amely vitathatatlanul képes lehet egyfajta jobb rugalmasságot biztosítani a vízgazdálkodásnak: „*A szűkös vízkészletekhez való hozzáférés hatékony kezelését szolgáló eszköz a lekötött mennyiségek csökkentése és forgalmazhatóságuk (eladhatóság, megvehetőség) biztosítása. Ez természetesen nem vonatkozik az ivóvízkivételekre, a szorosan vett egészségügyi ellátásokra. A forgalmazhatóság lehetővé teszi, hogy azok a vízhasználatok szoruljanak ki, amelyek a legalacsonyabb gazdasági értéket termelik, illetve ösztönzést nyújt a víztakarékosabb eljárások bevezetésére. Abhoz, hogy ez a gazdasági ösztönző bevezethető legyen, még számos előfeltétel szükséges, például a nem hasznosított készletek csökkentésére ösztönzés, az engedély nélküli használatok visszaszorítása.*”⁶⁵⁴ (b) Az adaptív vízgazdálkodás koncepciójának megvalósítását szolgáló, könnyű-*strukturális vízgazdálkodási eszközt* fogalmaz meg a Nemzeti Vízstratégia a vízvisszatartás kapcsán. „*A vízpótlási (például öntözés) és vízvezetési (például belvíz) infrastruktúrák esetén olyan ösztönző rendszer szükséges, ami az időjárás, vízjárás körülményekhez dinamikusan alkalmazkodva az infrastruktúra kapacitásaiból igazítja annak maximális használatát, miközben elősegíti a vízjó és száraz időszakok között a víz visszatartását és így a vízháztartás kiegyensúlyozását. Az erre a célra mobilizálható gazdaság-szabályozási eszközöknek két fő típusa van: 1) a szolgáltatás költségeit minden vízhasználó felé egyértelműen közvetítő árrendszer és 2) a vízvisszatartást lehetővé tevő terület-használati alkalmazkodás ösztönzői.*”⁶⁵⁵ (c) Hasonlóképpen az adaptív vízgazdál-

⁶⁵³ Ezekről lásd SZILÁGYI 2013c, 67–70.; GETCHES–ZELLMER–AMOS 2015, 15–214.

⁶⁵⁴ Az NVS hozzáteszi még azt is, hogy: „*A javaslat szerint a hazai víztestek készlet problémáira a legutóbbi, több éves időszak vízkivétel-lel arányos, nagyjából ingyenes leosztás javasolható. Ennek során a túl használatot mutató víztestre vonatkozó lekötési jogosultságok nagysága két lépésben alkalmazkodik a kitermelési korláthoz. Első lépésben minden lekötési jog arányosan csökken a túl használat mértékével. Második lépésben minden lekötési jog egy újraelosztási aránnyal csökken, majd az így felszabaduló mennyiségre a használók licitálhatnak a készletgazdálkodónál. Ez a mechanizmus a felszín alatti vizek esetében, illetve rendszeresen, évente ismétlődő felszíni vízhiányos időszakok esetén egyértelműen alkalmazható. Felszíni vizek esetén azonban a szezonális figyelembe vétele, illetve olyan ösztönzők kialakítása szükséges, hogy az éven belüli vízbőséges időszak készleteiből érdemes legyen a szárazabb időszakokra vizet visszatartani, tárolni. Az éven belüli készlet megőrzéshez szükséges a lekötés időszakának a kettéosztása, a nyári vízben szűkös időszak elválasztása az időszak többi részétől. A vízzel jobban ellátott időszakokra magasabb leköthető készlet mennyiséget érdemes meghatározni.*” NVS, 116. Vö. 114.

⁶⁵⁵ NVS, 115. „*A terület-használatban megjelenő tározó-, visszatartó-kapacitások bevonásának elősegítése több, egymással is összefüggő eszközzel történhet. Amikor a vízpótló rendszerben bőségesen van víz és nem okoz az államnak többletköltséget az, hogy a gazdálkodók a csatornából nagyobb mennyiségű vizet emelnek ki, fontos, hogy minél több vizet hasznosíthassanak. Egyrészt, mert az számukra is értéket teremt, másrészt, mert ez a vízvisszatartás egy hatékony módja, javítja a vízháztartást, ami a beszívárgó víz miatt a közösség számára is értékteremtő és csökkenti a száraz időszak vízigényét. A vízkivétel ilyenkor térítésmentesen szükséges biztosítani a gazdák számára. A vízvezető rend-*

kodás koncepcióját szolgáló elképzelés a vízviSSzatartás számára fontos területbiztosítás kapcsán biztosítási-vízontbiztosítási rendszer kialakítása.⁶⁵⁶ (d)

A tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciójának megvalósítását szolgáló, az NVS olyan pénzügyi eszközöket is megfogalmazott, amelyek bevezetése szolgálná azt, hogy a területhasználat igazodjék a kiterjesztéshez. Ilyen az *ártéri járuléki* intézménye, amely bevételként a „mentesített ártéri területek árvédelmi költségeinek fedezetéül szolgálhatna”.⁶⁵⁷ (e) A tájszemléletű vízgazdálkodás koncepcióját szolgálná az NVS azon felvetése is, amelynek lényege a területfejlesztési törvényben szereplő *vízgazdálkodási terület kategóriájának differenciálása* és részletesebb szabályozása.⁶⁵⁸ (f) Hasonlóképpen a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepcióját szolgálná a Közös Agrárpolitika ún. *zöldítési támogatásai* kapcsán például a tájélemekre vonatkozó előírások továbbfejlesztésére.⁶⁵⁹ (g) stb.

Meglátásunk szerint az NVS fentebb ismertett rendelkezéseinek ismertetéséből is kiderül, hogy a vízre vonatkozó jogszabályi környezet átfogó, rendszerszintű felülvizsgálata előtt állunk. Mindezekhez a következő, vízjogról szóló fejezetben kívánunk egy bevezető elemzést nyújtani.

szerek túlterheltségét azzal lehet oldani, ha a területtulajdonosok választhatják azt, hogy nem élnek a vízelvezetés lehetőségével, ez az igénybe nem vétel opciója. Ha egy gazda ezt az opciót választja, bizonyítsa, hogy a területéről nem kerül sem közvetlenül, sem közvetve (más területén keresztül) víz a vízelvezető rendszerbe. A gazda gondoskodik arról, hogy megfelelő földhasználattal beszívárogtatásra kerüljön a többletvíz vagy területének felszínén tárolja azt, biztosítva ugyanakkor, hogy a szomszédos földekre ne folyjon át.” NVS, 115–116. Lásd még: NVS, 91.

⁶⁵⁶ „A vízviSSzatartás egyik kulcsproblémája a területbiztosítás. Nyilvánvaló, hogy az állandóan vizet tartó tározók területe kisajátítással kikerül a művelésből, vagy közös tulajdonba kerül, például szövetkezéssel. Az időlegesen vizet tartó tározók (zápor-, árvízcsúcs-csökkentő, szükség- és belvíztározó) esetén viszont dilemma a területhasználat, illetve -tulajdonlás kérdése. A hatályos szabályozás szerint a használati korlátozás miatt egyszeri térítés illeti meg a tulajdonost, és a tározó igénybe vétele esetén teljes kártalanítás... Hosszabb távon szükséges a szabályozói bizonytalanság csökkentése... A nemzetközi tapasztalatok alapján vizsgálatra érdemes a lökészerűen jelentkező kártalanítási költségek kiegyenlítése biztosítási-vízontbiztosítási technikákkal.” NVS, 117.

⁶⁵⁷ NVS, 119.

⁶⁵⁸ NVS, 121.

⁶⁵⁹ NVS, 116–117.

5. A VÍZJOG ÉS A VÍZ SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓI

Az előző fejezetekből láthattuk, hogy napjaink vízválságának kezelésében a jognak fontos szerep juthat. Egy hatékony és jó vízszemléletű kormányzás elképzelhetetlen megfelelő szabályokat tartalmazó, illetve megfelelően működtetett nemzetközi jog, európai jog, illetve nemzeti jogok nélkül, s hasonlóképpen fontos szerepet kap a jog a XXI. századi vízgazdálkodási koncepcióban is, nevezetesen a vízgazdálkodás – korábban kifejtett – infrastruktúra nélküli, vagy könnyű (infra)struktúrákat előtérbe helyező megközelítésében. A nemzetközi tendenciáknak megfelelően a Nemzeti Vízstratégia is úgy tekint a jogra, mint a vízgazdálkodás egyik fontos, *működtetést szolgáló eszközüre*,⁶⁶⁰ és az elkövetkező időszakban, mint az integrált vízgazdálkodás egyik kiemelt *beavatkozási területére*. Mindezeknek megfelelően a különböző szintű vízpolitikák is számos elvárást, illetve elképzelést fogalmaznak meg a joggal szemben a jövőre nézve. Ennek során előttünk áll a Víz Keretirányelv felülvizsgálata, a Nemzeti Vízstratégia pedig meghirdette a vízre vonatkozó joganyag átfogó felülvizsgálatát és egy, a jelenlegi vízgazdálkodási törvényünket (is) felváltó vízről szóló törvény elkészítését. Mindeközben a Magyar Tudományos Akadémia egyik kiemelt kutatási programja a víztudományra fókuszál, amely programba bevonásra került a vízjog is, mint a víztudomány egyik ágazata.⁶⁶¹ Mindezek alapján tartjuk fontosnak újra átgondolni a víz és a jog viszonyát egy általánosabb, elméletibb szinten is (mindezzel utalva arra, hogy a vizekre vonatkozó számos részterület szabályozását Magyarországon, mind mások, mind pedig magunk is több esetben elemeztük már). Munkánk korábbi részében már többször is foglalkoztunk a jog kapcsolatával a vízszemléletű kormányzással, a vízgazdálkodással, a vízpolitikával és a víztudománnyal, és ennek kapcsán kifejtettük azt is, hogy ezek viszonylatában milyen fejlesztéseket tartunk szükségesnek, időszerűnek megtenni a jog területén. Vagyis korábban más, a jogon kívülről diktált szempontok, koncepciók alapján vizsgáltuk a jog és a víz viszonyát. Jelen részben azonban a jog és víz viszonyát igyekszünk sokkal inkább a jog(tudomány) sajátos logikája alapján elemezni. Azt gondoljuk ugyanis, hogy a jog és víz viszonyának ezen kettős szemléletű értékelése egy sajátos és – reményeink szerint – értékes kiindulási alapot teremthet a vízhez kötődő joganyag újragondolásához. Ismételten és

⁶⁶⁰ NVS, 18.

⁶⁶¹ MTA 2017.

nyomatékosan hangsúlyozzuk ugyanakkor azt, hogy mindeközben nem kívánunk a vízhez kötődő joganyag részletekbe menő elemzésébe bocsátkozni, hanem sokkal inkább egy elméleti bevezetőként tekintünk jelen fejezetre (is) egy nagyobb lélegzetvételű, a hatályos joganyag rendszerszintű átdolgozását célzó kutatómunka megalapozása végett.

A fentiekre tekintettel elsőként a több jogrendszerben, valamint nemzetközi szinten is elterjedt vízjog elnevezéssel és a mögötte lévő tartalommal foglalkozunk. Ezt követően megvizsgáljuk azon főbb szabályozási koncepciókat, amelyek azt hivatottak megmutatni, hogy a vízkörforgás és a víz, illetve azok különböző részei, formái, folyamatai továbbá az azokhoz kötődő társadalmi viszonyok, emberi magatartások miként jelennek meg a jogban, vagyis hogy a jog miként is tekint a vízre, illetve a vízhez kapcsolódó legalapvetőbb társadalmi viszonyokra, emberi magatartásokra.

5.1. A vízjog elnevezés és annak tartalma

A jog a társadalom viszonyaival, emberi magatartásokkal foglalkozik, és az ezek szabályozására alkotott előírásokkal, amelyek egyeseknek jogot, másoknak kötelezettséget állapítanak meg, illetve gyakorta előfordul az, hogy ugyanazon viszonyból (jogviszonyból) egy személyre jog is és kötelezettség is keletkezik. A vízhez kötődő jogi előírások kapcsán, mind a nemzetközi szakirodalomban, mind pedig a hazai szakirodalomban találkozhatunk a *vízjog* elnevezéssel, amely elnevezés valamilyen fajta egységes, rendszerezett joganyag létét sugallja. Ezzel szemben a következő a helyzet. A víz az emberi társadalom számtalan viszonyához kapcsolódik hol lazábban, hol szorosabban. Ebből kifolyólag sok és sokfajta jogi előírás vonatkozik rá, ráadásul időben is gyakorta változó kategóriákat képezve. A vízzel kapcsolatos előírások összessége a jogon belül nem alkot egy egységes rendszert, hanem a terület a nemzetek jogában – vagyis a *nemzeti jogrendszerekben* –, illetve a nemzetek közötti jogban – vagyis a *nemzetközi jogban* – számtalan helyen (vagyis jogterületen) feltűnik hol kisebb, hol nagyobb mértékben. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy egy jogrendszerben – és így van ez a nemzetközi jogban, illetve az annak egy önállósulásának (is) tekinthető *európai jogban* (vagyis az Európai Unió jogában) – a vízzel kapcsolatos előírások töredezetten (*fragmentáltan*) érhetők el, és nem alkotnak koherens rendszert. Rendszert ugyanis csak a vízzel kapcsolatos szabályok egyes részterületeinél találhatunk (jobb esetben ilyen rendszert alkotnak a *vízgazdálkodás* előírásai). A vízzel kapcsolatos jogi előírások rendszerezését ráadásul nehezíti az is, hogy egy jogrendszerben a vízzel kapcsolatos társadalmi viszonyok szabályozásában nem csak a vizet, vízadókat *közvetlenül* hivatkozó jogszabályok bírnak nagy jelentőséggel – például, mint a vízgazdálkodási törvény, amelyben

a víz a legkülönbözőbb módon és szófordulatokban jelenik meg (például víz-használat, vízszolgáltatás, vízjogi engedély stb.) –, de adott esetben azok a jogszabályok is nagy fontosságúak lehetnek, amelyek a vízre történő közvetlen (*expressis verbis*) hivatkozást nem, vagy csak alig tartalmaznak. Jó példa erre az Alaptörvényünk, amely kevés cikkében nevesíti magát a vizet, mégis számos olyan további cikke van, amely a vízzel kapcsolatos társadalmi viszonyok közül sokat közvetlenül szabályoz. Ez utóbbi jogszabályok kapcsán mondjuk azt, hogy *közvetve* tartalmaznak szabályokat a vizek társadalmi viszonyaira. Amit mindebből le lehet vonni, az az, hogy a vízre vonatkozó joganyag nemcsak töredezett, rendszerezetlen és hatalmas, hanem ebből és az indokolhatatlanul sok változtatásból következően: *áttekinthetetlen* is. Meglátásunk szerint a nemzetközi, illetve hazai tudományos életben is gyakorta hangoztatott integratív szemlélet (*integrált vízgazdálkodás*) ilyen jellemzőkkel bíró jogi háttérrel nehezen érhető el. Vagyis indokolt annak fejlesztése.

A fentiekre tekintettel a vízjog elnevezés helyett tehát teljesen logikusan használhatnánk a rendszerezetlenséget inkább kifejező víz és jog kifejezést, ugyanis vízre vonatkozó szabályok egy, a jog legkülönbözőbb területeit magába foglaló, meglehetősen töredezett joganyagot ölelnek fel. Mi szól ugyanakkor amellett, hogy ezt a kifejezést használjuk? Az, hogy mindezek ellenére létező – még ha nem is következetesen használt – kifejezés ez, mind a külföldi, mind pedig a hazai szakirodalomban.

Az ENSZ Víz Világjelentései maguk is használják a vízjog (*water law*) kifejezést. A 2009-es Víz Világjelentés kiemelten is foglalkozik víz és a jog kapcsolatával, és a vízjog vonatkozásában külön nevesíti a nemzetközi vízjogot (ennek, mint speciális, regionális esetkorénél utal az EU jogára is!) és a nemzeti vízjogot is.⁶⁶²

A 2009-es Víz Világjelentés szerint a vízjog általános értelemben „*egy keretet biztosít a vízkészletek érdekelték által történő használatára, és egyúttal választ fogalmaz meg a demográfiai, gazdasági és szociális hajtóerőkből származó kihívásokra. A döntéshozók a vízjogon keresztül szabályokat határoznak meg a vízhasználók részére egy adott közösségben, országban vagy régióban*”.⁶⁶³ Ennél konkrétábban a Víz Világjelentés a vízkészletekre közvetlenül vonatkozó szabályokat tekinti a vízjog részének, mint amilyen például a szennyeződések elleni vízvédelem szabályai, vagy a vízjogi engedélyek szabályozása.⁶⁶⁴ Ezen túl a Víz Világjelentés több olyan jogterületre is felhívja figyelmet, amelyek a vízgazdálkodásra hatással van, és amelyek ugyanakkor nem irányulnak közvetlenül a vízügyre. Ezen jogterületek között

⁶⁶² WWAP 2009, 49–54.

⁶⁶³ WWAP 2009, 49–50.

⁶⁶⁴ WWAP 2009, 50.

tartja számon a földhasználat tervezésére, a földbirtokra, a környezeti hatásvizsgálatra, a természetvédelemre és a környezet(védelem)re vonatkozó joganyagot, a közegészségügyi jogot, illetve az információhoz való hozzáférést, a jogorvoslathoz való jogot, az emberi jogokat és más alkotmányjogi intézményeket. Mindezeket alapvetően egy tágabb jogi keretbe, a *vízszemléletű kormányzás jogi keretébe* sorolja,⁶⁶⁵ vagyis értelmezésünk szerint nem – a vízszemléletű kormányzás teljes jogi keretéhez képest szűkebb – vízjoghoz. A Víz Világjelentés kiemeli, hogy a *konkrét vízügyi kérdés* fogja meghatározni azt, hogy a vízszemléletű kormányzás általános keretéből mi kerüljön alkalmazásra (például, hogy milyen szereplő kerüljön bevonásra).⁶⁶⁶ Magunk részéről ezt nevezzük *probléma-specifikus lehatárolásnak*.

A nemzetközi szakirodalomban a Víz Világjelentéstől eltérő meghatározások is ismertek a vízjog vonatkozásában, illetve, hogy a vízjog mire is terjed ki. A *Nemzetközi Vízkészletek Egyesületének* (IWRRA) szakértői a vízjogot egy olyan jogterületként határozzák meg, amely a víz, mint természeti erőforrás *tulajdonlásával*, használatával, megőrzésével és védelmével foglalkozik.⁶⁶⁷ Ezen meghatározás annyiban más, mint a Víz Világjelentésben található lehatárolás, hogy az a vizek tulajdoni kérdéseit is a vízjog részének tekinti. Hasonlóképpen e körbe vonja a tulajdoni kérdéseket *Boisson de Chazournes* nemzetközi jogász is.⁶⁶⁸

A fentiekől részletesebben fejt ki azt, hogy milyen *szabályozási tárgyköörök* tartozhatnak a vízjog körébe (ebbe beleértve bizonyos esetekben a nemzetközi vízjogot, illetve bizonyos vonatkozásokban a nemzeti vízjogot is!) a *Globális Vízszövetség* (*Global Water Partnership*, GWP) elnevezésű szakértői csoport. Ennek kidolgozott rendszere (*IWRM ToolBox*) szerint a vízjogba tartozónak a következő kérdésköröket nevesítették:⁶⁶⁹ (a) a vízhasználati jogosultságok (ezeknél hangsúlyozzák, hogy azok *nem egyenlők a vizek tulajdonlásával*), illetve a vizek elosztásának a szabályozása; (b) a vizek minőségére vonatkozó előírások; (c) a víziközmű-szolgáltatások szabályozása; (d) a vízhez kötődő ökoszisztémák védelmének szabályai; (e) a földhasználati szabályozás. A GWP e vízjogi kérdésköreinél a vízhasználati jogosultságok kapcsán érdemes utalni arra – azon tapasztalatoktól vezérelve, amelyekkel munkánk során találkoztunk az angol nyelvű szakirodalom magyarrá történő fordítása során –, hogy a *water law* (saját fordításunkban ez a 'vízjog') kifejezés nem egyenlő a *water right* (saját fordításunkban ez a 'vízhasználati jogosultság') kifejezésével. A *water right* ráadásul kettős értelemben tűnik fel az

⁶⁶⁵ WWAP 2009, 51.

⁶⁶⁶ WWAP 2009, 51.

⁶⁶⁷ BURCHI 2012, 611.

⁶⁶⁸ BOISSON DE CHAZOURNES 2015, 36–38.

⁶⁶⁹ GWP 2017b.

angol nyelvű nemzetközi irodalomban. Egyrészt például az USA bizonyos államaiban ismert, adható-vehető vagyoni értékű jogként, másrészt pedig például jelentheti azon jogát egy személynek, hogy valamely vízkészlethez hozzáférhessen, azt használhassa. Ez utóbbi nem kizárólag egy vagyoni értékű jogon alapulhat, hanem ennek lehet alapja például (pusztán) egy hatósági engedély is, vagy adott esetben megalapozhatja ezt a vizek bizonyos csoportja esetében maga az érintett ingatlan tulajdonjoga is (értelmezésünk szerint a GWP alapvetően ezen utóbbi értelemben használja a vízhasználati jogosultság kategóriáját). A water right mindkét jelentését szemlélve megállapítható ugyanakkor az, hogy a water right szabályanyaga része, részterülete a nemzetközi szakirodalomban használt water law-nak, vagyis a vízjog kategóriának. Végezetül – ha már kitértünk az angol nyelvű terminológia magyarra fordítására – utalunk arra is, hogy a water right kifejezés pedig nem egyenlő a *right to water* (saját fordításunkban ez a ’vízhez való jog’) kifejezéssel, amely pedig a természetes személyeknek kíván egy minimum hozzáférést biztosítani az ivóvízhez, adott esetben például egy sui generis emberi jog formájában (a magyar alkotmány is ismeri a vízhez való jogot, de azt – értelmezésünk szerint – sokkal inkább állami feladatként határozza meg; az más kérdés, hogy az Alaptörvényünkben nevesített számos más emberi jog hasonlóképpen segíti az emberek megfelelő hozzáférését az ivóvízhez).

5.1.1. A nemzetközi vízjog

A *nemzetközi vízjogot* a 2009-es Víz Világjelentés a nemzetközi közjog részének tekinti. Ennek kapcsán megállapítja, hogy mivel a nemzetközi jogot – főszabály szerint – szuverén államokra kell alkalmazni, illetve hogy mivel az államok felett nincs egy olyan általános, magasabb hatalom, amely kikényszeríthetné a nemzetközi vízjog előírásainak betartását, emiatt alapvetően az egyes államoknak kell(ene) biztosítani a nemzetközi vízjog előírásainak érvényesülését. A nemzetközi vízjog forrásai kapcsán a 2009-es Víz Világjelentés a nemzetközi jog általános forrásaiból indul ki: nemzetközi szerződések, nemzetközi szokásjog, általános jogelvek, a legkiválóbb jogtudósok tanításai.⁶⁷⁰ Itt röviden megjegyezzük, hogy meglátásunk szerint a Víz Világjelentésben szereplő forrásfelsorolás nem teljes, és magunk a Nemzetközi Bíróság Statútumának 38. cikkében foglalt (kiegészített) listát⁶⁷¹ tekintjük kiindulási alpnak arra nézve, hogy mit tekintünk a nemzetközi közjog, és így a nemzetközi vízjog forrásainak (így kimaradtak a bizonyos bírói döntések, az államok egyoldalú aktusai, bizonyos nemzetközi szer-

⁶⁷⁰ WWAP 2009, 50.

⁶⁷¹ RAISZ 2011a, 91.

vezetek bizonyos szerveinek bizonyos határozatait, stb.). A 2009-es Víz Világjelentés⁶⁷² a nemzetközi vízjog körében nevesíti (a) a nemzetközi vízfolyások nem hajózási célú használatáról szóló ENSZ-egyezményt⁶⁷³ (UNWC); A magyar jogirodalomban egyébiránt *Bruhács János* önmagában a nemzetközi folyók nem-hajózási célú hasznosításának jogát nevesíti nemzetközi vízjogként egyik tanulmányában⁶⁷⁴, és (b) a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó UNECE Helsink-i Egyezményt⁶⁷⁵ (ennek kapcsán fontos megjegyezni, hogy ezen, eredetileg regionális megállapodás univerzális egyezménnyé válásának jogi alapjait teremtette meg a Helsink-i Egyezmény 25. és 26. cikke⁶⁷⁶). A Víz Világjelentés továbbá ide sorolja még (c) az egyes államok határral osztott vízadók tárgyában született nemzetközi megállapodásait is. Az utóbbi körben a Víz Világjelentés 400 darab ilyen megállapodással számol, amelyek között – több más mellett – megtaláljuk Magyarországot szomszédos országokkal kötött határvízi megállapodásait is.⁶⁷⁷ Meglátásunk szerint ezen jogszabályi körhöz tartozik még egyrészt a UNDLTA is, amelyről – egyelőre csak mint tervezetként (!) – a 2009-es Víz Világjelentés elfogadásakor határoztak az ENSZ-ben; másrészt pedig – a Duna-vízgyűjtőre koncentrálva – a Szófia-i Egyezmény is.

5.1.2. Vízjog az Európai Unióban

A Víz Világjelentés a nemzetközi vízjogot taglaló részében az EU jogára is kitér, lényegében egy olyan regionális szervezeti⁶⁷⁸ joganyagként nevesítve azt, amely közvetlenül is kötelező az EU tagállamaira és emellett erős végrehajtási mechanizmusa is van.⁶⁷⁹ A Víz Világjelentés e minősítésével magunk is egyetértünk, sőt megjegyezzük azt, hogy az EU intézményei bizonyos értelemben még az

⁶⁷² WWAP 2009, 51. A lista kiegészíthető még számos más nemzetközi szerződéssel, vagy modellel. Így például a 2008 International Law Commission (ILC) Draft Articles on Transboundary Aquifers, és 2013 UNECE Model Rules on Transboundary Groundwaters; OWIST-HOFFMANN-MCINTYRE 2015, 6–7. A Víz Világjelentésben nagy vonalakban vázolt nemzetközi vízjog háttérét joganyag részletesebb kifejtéséről lásd például a FAO szakértői csoportjának tanulmányát: AYLWARD et al. (eds.) 2009, 91–125.

⁶⁷³ Ennek vonatkozásában lásd a 2114/1999. (V. 26.) Korm. határozatot a nemzetközi vízfolyások nem hajózási célú használatának jogáról szóló, New Yorkban, 1997. május 21-én létrehozott Egyezmény aláírására történő felhatalmazás tárgyában.

⁶⁷⁴ BRUHÁCS 1985, 124.

⁶⁷⁵ Magyarországon kihirdette a 130/2000. Korm. rendelet.

⁶⁷⁶ BOISSON DE CHAZOURNES 2015, 125.

⁶⁷⁷ A Víz Világjelentés által felhasznált adatbázis az ún. *Transboundary Freshwater Dispute Database*.

⁶⁷⁸ Ezen summás EU-értelmezéssel természetesen szintén vitatható.

⁶⁷⁹ WWAP 2009, 50.

egyébként nehezen kikényszeríthető nemzetközi szerződések érvényre juttatásában is szerepet kap^{hat}nak.⁶⁸⁰ Az Európai Unió Bírósága (CJEU; illetve annak elődjeinek) gyakorlata szerint ugyanis az európai jog integráns részei azon nemzetközi vízjogi egyezmények is, amelyeknek mind az EU, mind pedig annak egyes tagállamai a szerződéses felei.⁶⁸¹ Mindezek alapján pedig úgy tűnik, hogy a CJEU készen mutatkozik annak értékelésére, hogy egy ilyen nemzetközi környezetvédelmi szerződés adott előírásának eleget tettek-e a tagállamok, aminek pedig közvetlen hatása lehet, például egy olyan helyzetben, amikor egyébiránt nincs releváns uniós jog.⁶⁸²

Az EU saját anyagaiban szintén találkozhatunk a vízjog kifejezéssel. Az EU vízjoga (*EU water law*) kifejezéssel többször is találkozhatunk például az EU 2012-es Vízstratégiáját megalapozó, annak jogi alapjait áttekintő ún. *Fitness Check* című dokumentumban.⁶⁸³ Pusztán megjegyezzük, hogy a *Fitness Check* című dokumentumban hasonlóképpen gyakran, és hasonló kontextusban szerepel egyébiránt a *water legislation* kifejezés is, amely kifejezést viszont az EU VS magyar nyelvű verziója a 'vízgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok' kifejezéssel fordít⁶⁸⁴ (e fordítás megítélésünk szerint némileg félrevezető, és szerencsésebbnek tartottuk volna ez esetben is a vízjog kifejezés használatát). A *Fitness Check* című dokumentum mindenesetre a következő, főbb (!) uniós szabályokat nevesíti az EU vízjoga kapcsán.⁶⁸⁵ Az EU vízjogának két legfontosabb oszlopa – a jelen munka vízpolitikai részében már elemzett – a Víz Keretirányelv, illetve az ÁKI. A *Víz Keretirányelv elfogadása előtti időszakból* a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 91/676/EGK tanácsi irányelv (1991. december 12.) és a települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK tanácsi irányelv (1991. május 21.) került kiemelésre. A Víz Keretirányelv *elfogadását követően, annak kiegészítő*, végrehajtási irányelveként a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről szóló 2006/118/EK parlamenti és tanácsi irányelve (2006. december 12.) és a vízpolitika területén a környezetminőségi előírásokról szóló 2008/105/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2008. december 16.) került említésre. Mindezek –

⁶⁸⁰ THIEFFRY [s. a.].

⁶⁸¹ 181/73. sz., Haegeman kontra belga állam ügyben 1974. április 30-án hozott ítélet, 5. pont.

⁶⁸² C-213/03. sz., Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région kontra Électricité de France (EDF) ügyben 2004. július 15-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-07357); valamint C-239/03. sz., EK Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben 2004. október 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-09325).

⁶⁸³ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012f, 9., 10., 15., 16. stb.

⁶⁸⁴ EU VS, 4., 17.

⁶⁸⁵ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012f, 4–6., 32. Mindezek elemzéséről lásd SZILÁGYI 2012a. Az EU vízjogának fejlődéséről lásd még: MACRORY 1993.

és bizonyos értelemben a Víz Keretirányelv keretein – túl az EU *vízminőségi előírásokra vonatkozó (immissziós) szabályozási modelljéhez* sorolt, a fürdővizek minőségéről szóló 2006/7/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2006. február 15.) valamint az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről 98/83/EK tanácsi irányelv (1998. november 3.) is részei az EU vízjogának.

Mint látható az EU vízjogát *alapvetően* irányelvek képezik,⁶⁸⁶ és erőteljes benne a *vízvédelmi elem*, ami annyiban nem véletlen, mivel az EU vízpolitikája valójában az EU környezetpolitikájának a része. Ennek kapcsán ki kell emeljük azt is, hogy az EU jogában bizonyos vonatkozásokban eltérően kezelik a vizek mennyiségi és a vizek minőségi kérdéseit. Ami közös bennük az az, hogy mindkettő esetében az EU intézményei által elfogadott joganyag felhatalmazását a környezetpolitikára vonatkozó uniós szerződési rendelkezés biztosítja (konkrétan az Európai Unió működéséről szóló Szerződés; EUMSZ). Eltérés van azonban abban, hogy a víz mennyiségi és minőségi aspektusainak szabályozásánál különböző eljárásban fogadják el a rájuk vonatkozó előírásokat. Vagyis, amíg azon uniós előírásokat, amelyek „a mennyiségi vízkészlet-gazdálkodást, illetve amelyek az e készletek rendelkezésre állását akár közvetlenül, akár közvetve befolyásolják” az Európai Unió Tanácsa különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangúlag fogadja el, és mindeközben az Európai Parlamenttel pedig pusztán konzultálnia kell⁶⁸⁷ (ezidáig ezen eljárás keretében még nem fogadtak el ilyen uniós joganyagot!⁶⁸⁸), addig a *vizek minőségi aspektusai* esetében elégséges egy másik eljárás is, nevezetesen az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa rendes jogalkotási eljárása (amely pedig a Parlament esetében többséget, az Európai Unió Tanácsa esetében pedig minősített többséget takar).⁶⁸⁹ Mindezek fényében nem nehéz elképzelni, hogy az EU vízjoga alapján véve miért a vízminőségre koncentrálnak.

5.1.3. Nemzeti vízjogunk

A 2009-es Víz Világjelentés a *nemzeti vízjogot* úgy értékeli, mint amely a legtöbb esetben alkalmazandó egy konkrét vízhasználati ügyben.⁶⁹⁰ Az egyes nemzetek vízjogot érintő elképzelései természetesen eltérőek lehetnek egymástól, mindazonáltal a nemzeti vízjog(ok) kívánatosnak tartott szabályozási tárgyköröit a FAO egy szakértői csoportja – egyébiránt a GWP-nek a vízjog általános rendszeréhez nagyon

⁶⁸⁶ Ez alól azonban van kivétel, így az Európai Parlament és a Tanács 648/2004/EK rendelete (2004. március 31.) a mosó- és tisztítószerrekről.

⁶⁸⁷ EUMSZ 192. cikk (2) bek.

⁶⁸⁸ THIEFFRY [s. a.]

⁶⁸⁹ EUMSZ 192. cikk (1) bek.

⁶⁹⁰ WWAP 2009, 50.

hasonlatos módon – a következőképpen összegzi:⁶⁹¹ (a) *A vizek tulajdonjoga és egyéb kapcsolódó jogi helyzete.*⁶⁹² Ez az összetevő a tulajdonjog kérdéskörében magában foglal minden előírást az ún. nyílt (azaz jogszabályban egyértelműen rögzített) állami tulajdoni rendszertől a kevésbé direkt megközelítésig, mint amilyen a *public trust doctrine* is, amely a vizeket mindenki tulajdonának tekinti, és amely szerint az állam a vizeket csak egyfajta gondviselőként vagy megbízottként kezeli. Egyes jogrendszerek (mint amilyen a magyar is) nem zárják ki bizonyos típusú vizek magántulajdonba kerülésének lehetőségét sem. Bizonyos jogrendszerekben – ahol ez létezik – ehhez az összetevőhöz sorolható a vízhasználati jogok (*water rights*) jogintézménye is. (b) *A vizek kitermelésének szabályozása.*⁶⁹³ A vízjog egyik alapvető szerepe, hogy meghatározza a vízhez, mint természeti erőforráshoz való hozzáférés szabályait az egyes – egymással adott esetben konkuráló – vízhasználók között. A vizek használatának szabályozása gyakorta egy engedélyezési rendszer keretében valósul meg, és gyakorta kapcsolódik hozzá egy jogszabályban meghatározott víz-kielégítési sorrend, amelyben a jogalkotó meghatározza az egyes vízhasználatok közötti preferencia szabályait. A vízhasználati engedélyek kapcsán központi kérdésként merülhet fel az egyes országok jogrendszerében, hogy az engedélyező hatóságok milyen szempontokat vesznek figyelembe az engedélyezésnél, miként követik figyelemmel a vizek aktuális állapotát, és hogy a szükséges beavatkozások érdekében miként tudják felfüggeszteni vagy módosítani a kiadott engedélyeket. További szabályozási kérdés lehet az engedélyezés kapcsán az engedélyhez kapcsolódó gazdasági eszközök köre (például díjak), és hogy az engedélyeket át lehet-e ruházni másokra. (c) *A környezetvédelmi előírások.*⁶⁹⁴ A vízügyi jogalkotásnak nem csak a vizek mennyiségére, de minőségére is tekintettel kell lennie. Annak érdekében, hogy adott ország döntéshozói meg tudják előzni a vizek elszennyeződését, engedélyhez lehet kötni (vagy éppen általánosan tiltani) bizonyos anyagok vízbe történő kibocsátását. A szennyező források különböző típusaira (például szennyező pontforrás vagy diffúz) eltérő szabályozási módszerek és előírások vonatkozhatnak. A környezet és a víz védelme érdekében az egyes országok gyakran részletes szabályokat állapítanak meg a szennyvizekkel összefüggésben. A jogalkotóknak különösen nagy figyelmet érdemes szentelni a vízi és vízhez kapcsolódó ökoszisztémák igényeire. (d) *A vízgazdálkodási és vízvédelmi közigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó előírások.* Ezek a szabályok fontos hatásköri és illetékességi szabályokat állapítanak meg.⁶⁹⁵ (e) *Az ivó-*

⁶⁹¹ AYLWARD et al. (eds.) 2009, 67–75.

⁶⁹² AYLWARD et al. (eds.) 2009, 68.

⁶⁹³ AYLWARD et al. (eds.) 2009, 68–70.

⁶⁹⁴ AYLWARD et al. (eds.) 2009, 70–73.

⁶⁹⁵ AYLWARD et al. (eds.) 2009, 73–74.

vízre és a vízszolgáltatásokra vonatkozó előírások. A vízjogi előírásoknak megfelelő, biztonságos, elfogadható, fizikailag hozzáférhető és megengedhető vizet kell garantálniuk személyes és háztartási használatra. Az előírásoknak biztosítaniuk kell mind a hozzáférést, mind a minőséget az ivóvíz esetén.⁶⁹⁶ Mindezen összetevőkön túl egy adott állam jogrendszerében még számos olyan fontos jogterület van, amelyek komoly hatással bírnak a vízgazdálkodásra és a vizek védelmére.⁶⁹⁷

Az egyes országok nemzeti vízjogra vonatkozó elképzelése ugyanakkor a FAO fent ismertetett rendszerezésétől eltérő is lehet, és más hangsúlyokkal is bírhat. Például az *Amerikai Egyesült Államok* vízjoga⁶⁹⁸ kapcsán szakértők – annak hangsúlyozása mellett, hogy a vízjog koronként és helyenként eltérő kategóriát jelent – azt állapítják meg, hogy az amerikai vízjog középpontjában a víz tulajdonlásának és használatának – eredetileg alapvetően magánjogi – kérdése áll, amely területen ugyanakkor napjainkra egyre hangsúlyosabbá vált a közjog, és azon belül a közigazgatási jog.⁶⁹⁹ A vízjog elnevezés ismert a német nyelvterület jogrendszereiben (Németország, Ausztria, Svájc) is, mint *Wasserrecht*, és tipikusan a közjog egy részterületét jelenti, szoros kötődéssel a környezetjoghoz.

Ami a *magyar vízjog elnevezését*, illetve a mögötte lévő tartalmat illeti, megállapíthatjuk, hogy napjainkban is elterjedt kifejezésről van szó.⁷⁰⁰ A kifejezésnek egyébiránt hosszú időre visszanyúló története,⁷⁰¹ sőt jogszabályi alapja is van, nevezetesen a *vízjogról* szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk (fontosnak tarjuk ugyanakkor kiemelni, hogy a vízjog kifejezés már az 1885. évi XXIII. törvénycikk előtt is ismert és alkalmazott kifejezés volt⁷⁰²). A vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk az első *rendszerezett* vizekkel kapcsolatos jogszabályunk (mindez nem jelenti azt, hogy a szabályozás egyes elemei vonatkozásában ne lettek volna jogszabályi előzményei). Az 1885-ös törvény címével – vagyis a *vízjog* elnevezéssel – kapcsolatban a szakirodalomban ismert olyan nézet, amely a címmeghatározás indokaként azt hozza, hogy „a magántulajdonra épült társadalomban alapvető feladat volt a magánérdekeknek a jogeszközökkel történő érvényesítése és védelme”;⁷⁰³ tehát a terület vízjogként való definíciója ezt a célt szolgálja. Vagyis ezen értelmezés szerint a vízjog kifejezés alapvetően a terület erőteljes magánjogi érintettségére utal. Ezt támaszthatja alá az 1885-ös tör-

⁶⁹⁶ AYLWARD et al. (eds.) 2009, 74–75.

⁶⁹⁷ Ezen tényezőkről lásd bővebben AYLWARD et al. (eds.) 2009, 75–86.

⁶⁹⁸ Az angolszász jogirodalomban korábban is ismert volt a vízjog terminológia; lásd WARE 1905.

⁶⁹⁹ GETCHE–ZELLMER–AMOS 2015, 1–2.

⁷⁰⁰ Lásd például BRUHÁCS 2013; BRUHÁCS 1985; HORUSITZKY 1930; KOVÁCSY 1887; LÁBDY 1973; NÉMETHY 1931; PREHOFFER 2004; STAUD 1914, 22–23.

⁷⁰¹ A vízjog történetéről részleteiben lásd SZILÁGYI 2013c, 63–67., 73–95.

⁷⁰² Lásd például MICSKEY 1868.

⁷⁰³ PILOTÁS 1995, 437–438.

vény első néhány szakasza és az 1885-ös törvény indoklása, amely fontos magyarázattal szolgál a vízjog és a polgári jog kapcsolatáról. Eszerint a törvenycikk első szakaszai „*oly általános határozatokat tartalmaznak, a melyek különben a polgári magánjogban szoktak rendszerint szabályoztatni. Tekintettel mindazáltal arra, hogy codificált polgári jogunk még készülöben van ... észszerűnek mutatkozott ezen általános határozatoknak a vízjogi törvénybe való fölvétele. Annál inkább, mert a polgári törvénykönyv tárgyalására összehívott értekezlet a vízjogra vonatkozó minden intézkedést kihagyandónak határozott a tervezetből.*”⁷⁰⁴ Amennyiben a törvény egészének szabályozási tárgykörét nézzük, akkor a tulajdoni rendelkezéseken túl bőségesen tartalmaz előírásokat a vízhasználatokra (ezen belül megkülönböztetve a szabad rendelkezés alatt álló vizeket a hatósági rendelkezés alatt álló vizektől) és azok esetleges engedélyezésére, a vizek szennyezésének általános tilalmára, a vízi munkálatokra, a vízi szolgálomákra, vízitársulatokra, valamint ennek kapcsán például az árvédelemre és lecsapolásra, az ún. vízrendőri intézkedésekre (ezek között szintén vannak árvízvédekezéssel kapcsolatos rendelkezések), továbbá a hatóságokra és azok eljárására. Vagyis, ami a fentiekből levonható következtetésként az az, hogy az 1885-ös törvény számos olyan elemet tartalmaz, amelyet a mai viszonyaink között a vízgazdálkodási törvényünkben, a katasztrófavédelmi törvényünkben, illetve további törvényeinkben és más típusú jogszabályainkban feltehetünk (így például a vízitársulatokról szóló törvényben). Megjegyezzük, hogy az 1885-ös vízjogi törvényünk még nem használta (talán kijelenthető: nem ismerte) magát a vízgazdálkodás kifejezést (nem szakterületünk, de egyfajta hipotézisként megfogalmazzuk, hogy azon korban talán a *vízművelés* szavunk állt a legközelebb a mai vízgazdálkodási szavunk jelentéstartalmához⁷⁰⁵); ebben az értelemben a mai vízgazdálkodási törvényünk és a vízgazdálkodáshoz szorosan kapcsolódó más jogszabályaink (vízitársulatok, víziközmű-szabályozás stb.) tekinthetők vízjogi jogszabályoknak is. Mai szemmel nézve az 1885-ös vízjogi törvényünk a felszín alatti vizekre vonatkozó szabályozása szerény, hasonlóképpen a vizek minőségének védelmére vonatkozó előírásai is; de mindez nem jelenti azt, hogy ne lennének ezekre vonatkozó rendelkezései is. Összefoglalva azt állapíthatjuk meg, hogy a vízjog az 1885-ös törvény alapján mind a magán, mind a közjog területére kiterjed, mind a mennyiségi, mind a minőségi vízvédelemre tartalmaz rendelkezéseket, részleteiben szabályozza a vizek használatának és a vizek kártételei elleni védekezésnek a kérdéseit. A törvény a felszíni vizek hangsúlyos szabályozása mellett kitér mind a felszín alatti vizek, mind pedig a csapadék használatának szabályaira.

⁷⁰⁴ Az 1885. évi XXIII. törvenycikk részletes indoklása a törvenycikk *Általános határozatok* című részéhez.

⁷⁰⁵ Lásd MICSKEY 1868. A *vízművelés* (*vízművelés*) szó meglátásunk szerint érdekes párhuzamba állítható a földek kapcsán használt földművelés szóval, és a vizek esetében leginkább a vízhasználat, vízgazdálkodás jelentésének felel meg.

A korabeli vízjogi szabályozásról ugyanakkor az esetben kaphatunk teljesebb képet, ha megvizsgáljuk azt is, hogy a vizeket érintően milyen más szabályok léteztek abban a korban. Az 1885-ös vízjogi törvény mellett Magyarországon ebben az időben már létezett külön törvény a Tisza szabályozására,⁷⁰⁶ a bányászatra (amelynek szintén voltak vizeket érintő rendelkezései)⁷⁰⁷ és az erdőkre⁷⁰⁸ is. Ezek speciális szabályozására találunk is hivatkozást az 1885-ös vízjogi törvényben, továbbá az 1885-ös vízjogi törvény hivatkozik még a speciális halászati és hajózási szabályokra is. Vagyis megállapítható, hogy nem minden a vizekre, vizek hasznosítására vonatkozó szabály képezte részét az akkori, 1885-ös vízjogi törvénynek sem, de ennek ellenére az akkori vízgazdálkodás egyfajta gerincét képezte.

Az 1885-ös törvény – módosításokkal – lényegében még a második világháborút követően is meghatározta a vizekre vonatkozó magyar szabályozást. Ebből kifolyólag sem meglepő, hogy a vízjog kifejezés igencsak elterjednek mondható Magyarországon napjainkban, és ez igaz akkor is, ha a vonatkozó, következő nagy jogszabályunk, az 1964. évi IV. törvény immáron a *vízügyről* nevet viselte. Nem melleleg ugyanakkor az 1964-es törvény V. fejezete a *vízjogi rendelkezések* (benne vízjogi engedélyek, vízjogi kötelezettségek megállapítása, vízi szolgalmak) nevet viselte (míg a II. fejezete a vízgazdálkodás, III. fejezete a vizek mennyiségi és minőségi védelme, IV. fejezete a tulajdonjogi rendelkezések, VI. fejezete a vizek kártételei elleni védekezés, VII. fejezete a vízgazdálkodási társulatok, VIII. fejezete pedig a vízügyi igazgatás elnevezést). Mindezek kapcsán a következő megjegyzéseket tesszük. Egyrészt mai szemmel nézve meglehetősen integrált szemléletűnek mondhatjuk az akkori szabályozást is. Másrészt pedig, ha az 1964-es törvény rendszeréből próbálnánk meg levezetni a vízjog ma is használt kategóriáját, akkor a vízjog igencsak kevés rendelkezést foglalna magába (a vízjogi engedélyek és a kapcsolódó szolgalmak előírásait, de például a tulajdoni kérdéseket már nem!). Jelenlegi, 1995. évi LVII. törvényünk pedig, amely a vízgazdálkodás nevet viseli, a vízjog elnevezést lényegében az e nevet viselő engedélyek kapcsán használja pusztán.

A Nemzeti Vízstratégiánk maga nem használja a vízjog kifejezést (a vízjogi engedélyek szóösszetételt leszámítva), miközben – ahogy azt korábban, például a vízpolitikai részben is bemutattuk – magával a joggal kiemelten foglalkozik.

⁷⁰⁶ 1884: XIV. törvénycikk a *Tiszának és mellékfolyóinak szabályozásáról*. Megjegyezzük, hogy volt külön törvény a Duna szabályozására (1885: XVIII. tc.); vagy éppen a Rába szabályozására (1885: XV. tc.) is.

⁷⁰⁷ Az 1885-ös vízjogi törvény hatálybalépésekor még az 1854. május 23-án kiadott ausztriai bányatórvény volt hatályban azokkal a módosításokkal, amelyeket Magyarországra nézve az országbírói értekezlet által az 1861. évben megállapított ideiglenes törvénykezési szabályok VII. része foglal magában.

⁷⁰⁸ 1879: XXXI. törvénycikk az erdőkről.

Az NVS jogot elemző részében a víz és jog kapcsolatának középpontjában a vízgazdálkodás áll, és erre tekintettel a vízre vonatkozó törvényeket kiemelve két nagy kategóriába sorolja.⁷⁰⁹

A Nemzeti Vízstratégia egyrészt azon törvényeket emeli ki, amelyek a „*ső vízgazdálkodási feladatokat definiálják*”. Nevezetesen az 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Kvt.), az 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról (Vgtv.), az 2004. évi LXVII. törvény a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztéséről, az 2009. évi CXLIV. törvény a vízitársulatokról (Vtv.), az 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról (Vksztv.). Magunk részéről – a fentebb leírtakat is figyelembe véve – talán leginkább e törvények és a hozzájuk szorosan kapcsolódó alacsonyabb szintű jogszabályok (tipikusan: végrehajtási rendeletek) esetében tartjuk indokoltnak a *vízjog elnevezés* használatát magyar viszonylatban, és egyúttal ezen jogszabályok azok, amelyek kapcsán a Nemzeti Vízstratégiában megfogalmazott (és a magyar vízpolitikai alfejezetben tárgyalt) újrakodifikáció leginkább felvetődhet. A fenti csoportból egyébiránt leginkább a Kvt. az, amely – átfogó jellege miatt – némileg magyarázatot igényel, hiszen kétségtelenül fontos joganyag a vízgazdálkodás szempontjából. Esetében talán helyesebb a *vízjogi jogszabály* is kategóriát használni. A vízjogi jogszabályok a *magyar vízszemléletű kormányzás jogi keretrendszer* kiemelt fontosságú elemei.

A vízjog elnevezés kapcsán továbbá megjegyezzük, hogy elfogadásakor a Vgtv. a jelenlegi állapotához képest a vizek tulajdoni kérdéseit nagyobb arányban rendezte, de e szabályok közül számos átkerült a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvénybe (Nvtv.). Kétségtelen, hogy az Nvtv.-t magunk sem neveznénk vízjogi jogszabálynak, ugyanakkor a vizekre vonatkozó rendelkezései annyira kardinálisak, hogy mindenképpen érdemesnek tartottunk utalni rá (mint, ahogy a Vgtv. a tulajdoni rendelkezéseinél maga is tesz ilyen utalást), illetve az Nvtv. esetében – tekintettel arra, hogy az 1885-ös törvényünk a tulajdoni kérdéseket vízjogiként kezelte – ami esetleg megjegyezhető, hogy az Nvtv. tartalmaz *vízjogi relevanciájú előírásokat* is.

Hasonlóképpen fontosnak tartjuk kiemelni az Alaptörvényünket is, amelyben expressis verbis szerepel a víz, például a természeti erőforrások között említve, vagy az ivóvízhez való hozzáférés kapcsán. Megítélésünk szerint e körben az Alaptörvény is tartalmaz vízjogi relevanciájú előírásokat. Mindezek mellett az egész vízgazdálkodási tevékenységre, és vízkormányzásra óriási hatással van az a keretrendszer, amelyet az Alaptörvény képvisel.

Az Alaptörvény és az Nvtv. is olyan jogszabályok, amelyek a magyar vízszemléletű kormányzás jogi keretrendszeréhez tartoznak.

⁷⁰⁹ NVS, 110.

A fő vízgazdálkodási feladatokat definiáló törvényeken túl a Nemzeti Vízstratégia⁷¹⁰ külön kiemelte a törvények (és a hozzájuk szorosan kötődő más jogszabályok) azon csoportját, amelyeknek fő tárgyük ugyan más, mint a vízgazdálkodás, de így is jelentős vízügyi feladatokat definiálnak, vagyis – értékelésünk alapján – e jogszabályok esetében is megállapítható, hogy azok tartalmaznak vízjogi relevanciájú előírásokat. Ezek a Magyarország helyi önkormányzatairól⁷¹¹ (kötelező önkormányzati feladatok), a bányászatról⁷¹² (a vízgazdálkodás földtani vonatkozásai, felszín alatti vizek, különösen a mélységi termálvizek), a természetvédelemről⁷¹³ (Natura 2000 és egyéb ökológiai vonatkozások), az egészségügyről⁷¹⁴ (ivóvízminőség és egyéb vízzel kapcsolatos népegészségügyi feladatok), a víziközelkedésről⁷¹⁵ (víziutak, hajóút kitűzés), az Országos Területrendezési Tervről⁷¹⁶ (a területhasználat szabályozása, vízgazdálkodási területek definiálása), a termőföld védelméről⁷¹⁷ (talajvédelem, termőföldhasználat), az erdőgazdálkodásról,⁷¹⁸ és végül a katasztrófavédelemről szóló jogszabályok.⁷¹⁹ A Nemzeti Vízstratégia e jogszabályi felsorolását, és ezzel a vízjogi relevanciájú előírásokat tartalmazó jogszabályok körét egyébiránt – jelentőségénél fogva – kiegészítenénk még két törvénnyel. Egyrészt a *Balaton-törvénnyel*,⁷²⁰ amely szoros kapcsolatban van például egyéb területrendezési, területfejlesztési⁷²¹ jogszabályokkal; másrészt pedig a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvénnyel (Haltv.), amely a vizek egyik fontos – a vizek, illetve a vízi élővilág minőségére komoly hatással bíró – hasznosításának módját szabályozza. Mindezek a törvények fontos elemei a magyar vízszemléletű kormányzás jogi keretrendszerének.

A *magyar vízszemléletű kormányzás jogi keretrendszerébe* – a vízjogi jogszabályokon valamint a vízjogi relevanciájú előírásokat tartalmazó jogszabályokon túl – még számos más – például alkotmányjogi (így a részvételi demokráciát lehetővé tevő előírások), információs (mint amilyen az Aarhusi Egyezmény alapján kialakított jogi keretrendszer), polgári és közigazgatási jogi – előírás is helyet kaphat, adott esetben attól függően, hogy egy *konkrét vízre* vonatkozó jogi kérdés

⁷¹⁰ NVS, 110.

⁷¹¹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény.

⁷¹² A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény.

⁷¹³ A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény.

⁷¹⁴ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény.

⁷¹⁵ A víziközelkedésről szóló 2000. évi XLII. törvény.

⁷¹⁶ Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény.

⁷¹⁷ A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény.

⁷¹⁸ Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény.

⁷¹⁹ E körben elsődlegesen lásd: a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény.

⁷²⁰ A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény.

⁷²¹ A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 23/D. §

eldöntéséhez szükséges-e az alkalmazása. E harmadik körbe vonnánk továbbá az európai jogi háttérrel is rendelkező, ún. *létfontosságú rendszerek és létesítmények* védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényünket (Léttv.) is, amely számos vízi, illetve vízhez szorosan kötődő rendszer és létesítményt azonosít létfontosságúnak, egyúttal pedig rendeli el ezek kiemelt védelmét a terrortámadásokkal szemben. A Léttv. fontosságát jelzi, hogy korábbi munkánkban részletesen is elemeztük ennek uniós és magyar jogszabályi háttérét.⁷²²

A fentiekből azt állapíthatjuk meg, hogy a vízjog kifejezés egy mind nemzetközi, mind európai uniós, mind nemzeti szinten ismert és használt kifejezés, amely ugyanakkor a joganyag előbb említett három szintjén különböző kategóriákat takar, amely kategóriák ráadásul időben is gyakorta változnak. Mindezekre tekintettel a vízjogot magunk kettős értelemben használjuk. Egyrészt egy olyan *általános elméleti kategóriaként* használjuk, amely összességében utal a különböző szabályozási szinteken (nemzetközi, uniós, különböző nemzeti) fellelhető joganyagra (és bizonyos szintig az arra vonatkozó joggyakorlatra) és ezek különböző korokban létező verzióira. E vonatkozásban a vízjogot egy olyan jogterületként határozzuk meg, amely a hidrológiai ciklust és az ahhoz közvetlenül kapcsolódó természeti környezetet érintő emberi magatartásokat szabályozza. Másrészt a *vízjogot a magyar joganyagra tekintettel* is alkalmazzuk, és ez esetben egy tág értelemben vett, alapvetően édesvizekre irányuló vízgazdálkodásra vonatkozó joganyagot takar (jelen esetben több törvényben és más jogszabályba foglaltan), amelynek vannak, mind magánjogi (beleértve a tulajdoni kérdéseket is), mind közjogi elemei, és amely jogterület magában foglalja – a felszíni és felszín alatti, továbbá bizonyos vonatkozások tekintve más (például csapadék) – vizek mennyiségi és minőségi aspektusait (ideértve azok védelmét is), valamint a vizekhez kötődő káreseményekkel kapcsolatos fellépést is (hangsúlyozva, hogy a kapcsolatos fellépés az integrált vízgazdálkodás koncepciójának szellemében nem feltétlenül jelent szembeni fellépést).

5.2. A víz megítélése és megközelítése a jogban: a víz szabályozási koncepciói

Az előző alfejezetben azzal foglalkoztunk, hogy a vízjog területe megközelítőleg milyen szabályokat foglalhat magában nemzetközi, európai uniós, illetve magyar nemzeti szinten. Már ott is kiemeltük, hogy a vizekre vonatkozó jogi szabályozás ugyanakkor e körnél jóval szélesebb is lehet. Jelen részben, e szélesebb merítésből kiindulva – vagyis több vonatkozásban is átlépve a vízjog határait – próbáljuk azt

⁷²² Lásd ezekről részleteiben SZILÁGYI 2015b.

megvizsgálni, hogy napjaink jogrendszerében a víz milyen szabályozási koncepciókban, főbb jogintézményekben tűnik fel. Fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy az egyes szabályozási koncepciók gyakorta több és többféle jogi dokumentumban (nemzetközi szerződés, európai uniós irányelv, nemzeti jogszabály stb.) is szabályozásra kerülnek, és az is gyakori, hogy egy jogi dokumentum több szabályozási koncepcióra is megállapít szabályokat (például a Víz Keretirányelv, vagy Magyarország kétoldalú határvízi megállapodásai, Vgtv.). Ezen szabályozási koncepciók elméleti kategóriák, aminek köszönhetően sokféleképpen megközelíthetők, rendszerezhetők. Bevezetésképpen álljon itt néhány a szakirodalomban található közül, majd ezt követően kitérünk a vizek jogi szabályozási koncepcióinak magunk által kiemelőnek tartott rendszerére is. Ezekkel a döntéshozók arra próbálnak meg választ adni, hogy *a víznek, mint a jogi szabályozás közvetett tárgyának milyen főbb vonatkozásait kell egy modern, XXI. századi társadalomnak a jogi összefüggések rendszerében szabályoznia, ha meg kíván felelni a vízszemléletű kormányzás és az integrált vízgazdálkodás koncepciói és a vízpolitika céljai által támasztott kihívásoknak.*

I. A FAO egy szakértői tanulmánya⁷²³ három szabályozási koncepciót nevesít. Ezek: (a) a víz, mint árú; (b) a víz, mint szolgáltatás; (c) a víz, mint emberi jog. Mindhárom esetében kijelenthető, hogy komoly nemzetközi relevanciája van. Az első két szabályozási csomópont kapcsán különösen a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) keretei közt bontakozott ki szakmai vita a víz WTO-jogi besorolása kapcsán, amely vita természetesen nem maradt visszhang nélküli a WTO keretein kívül sem. A víz (pontosabban a vízhez való hozzáférés!), mint emberi jog elismerése napjainkban is folyamatban van. Ez utóbbi szabályozási koncepció gyakorta kerül összeütközésbe az előző kettő koncepcióval, ennek megfelelően a témával foglalkozó jogász szakértők egyik feladata a három koncepció közötti megfelelő egyensúly kialakítása a kívánt célok elérése érdekében.

A vizek jogi szabályozásával foglalkozó számtalan tanulmány között figyelemre méltó kísérletnek tekinthető *Antoinette Hildering* megközelítése, aki a vizek jogi szabályozásának koncepcióit a *fenntartható fejlődés három (társadalmi, gazdasági, környezeti) dimenziója* mentén próbálta meg kialakítani,⁷²⁴ és ennek megfelelően megkülönbözteti: a vizet, mint társadalmi jószágot; a vizet, mint gazdasági jószágot; a vizet, mint környezeti jószágot. Ezen a csoportosítási alapon a nemzetközi jogász Hildering számos társadalmi-jogi problémát elemez minden egyes jószág esetén három – hidrológiai területi alapon lehatárolt – szinten (helyi, nemzeti, nemzetközi). (a) A víz, mint társadalmi jószág koncepciója lényegében a vízhez való hozzáférés kérdéskörét öleli fel. A nemzetközi jog intézményei közül e jószághoz

⁷²³ A téma feldolgozásáról lásd még AYLWARD et al. (eds.) 2009, 328–341.

⁷²⁴ HILDERING 2004, 73–140.

helyi szinten a *vízhez való emberi jog*, nemzeti szinten a *szegénység leküzdése*, nemzetközi szinten pedig a (nemzedéken belüli, nemzedékek közötti, illetve fajok közötti) *méltányosság* kötődik. (b) A *víz, mint gazdasági jószág* szabályozási koncepciója a *víz feletti hatalom* kérdéskörét foglalja magában. A nemzetközi jog intézményei közül e jószághoz helyi szinten a *víz hasznosításának joga* (tulajdoni, szuverenitási kérdéseket, valamint a vízhasználat prioritásait beleértve), nemzeti szinten a *víz áruként* definiálása (a magán- és köz-vízgazdálkodás kérdései), nemzetközi szinten a *támogató és nyílt gazdasági rendszer* (a víz nemzetközi kereskedelmi kérdései és a vízszektorban megvalósuló beruházások) köthető. (c) A *víz, mint környezeti jószág* koncepció a *víz védelme* kérdéskörét jelenti. A nemzetközi jog intézményei közül e jószághoz helyi szinten a *víz védelmének kötelezettsége* (a növekvő kereslet, az utánpótlási ráta, a környezeti hatásvizsgálat kérdéskörei), nemzeti szinten a *környezet védelme* (ez magában foglalja az ökoszisztéma védelmét, a vízszennyezés elleni küzdelmet, stb.), nemzetközi szinten a *környezeti integritás* (vízgyűjtő területi megközelítés, tengeri környezet, egymásraultaltság) kötődik. A javak különböző koncepcióinak bemutatását követően az egyes jószágok közötti érdekütközéseket veszi sorra.⁷²⁵ Így például a társadalmi-gazdasági tengely mentén a *fejlődés a vízeken keresztül* problémakör (lényegében a fejlődéshez való jog, az önrendelkezéshez való jog, a közös, ám differenciált felelősség), a társadalmi-környezeti tengely mentén az *élet a víz támogatásával* problémakör (vagyis az egészséges környezethez való jog, az elővigyázatosság elve, az öko-igazságosság), míg a gazdasági-környezeti relációban a *víz fenntartható használata* problémakör (nevezetesen a szennyező és a használó fizet elve, a környezeti károk elkerülése, az emberiség közös öröksége) kerül elemzésre.

Boisson de Chazournes nemzetközi jogász is alapvetően a nemzetközi jog kapcsán foglalkozott azokkal a szabályozási csomópontokkal, amelyek köré napjaink, vízre vonatkozó joganyaga csoportosul, s ennek kapcsán négy nagy szabályozási koncepciót, tendenciát fogalmaz meg.⁷²⁶ (a) *Az édesvízre alkalmazandó jog ökonomizációja*. E kérdéskörben egyrészt a vizek *gazdasági hasznosítására* (például a hajózásra) vonatkozó nemzetközi közjogot vonja be, másrészt pedig a *nemzetközi kereskedelem és nemzetközi befektetési jogot* tekinti át azok vizekre vonatkozó aspektusai alapján. (b) *Az édesvízre alkalmazandó jog ökológizációja*. Ezen kérdéskörben alapvetően a nemzetközi környezetjog vízre vonatkozó, illetve vonatkoztatható szabályanyagát tartja kiemelendőnek. Alapvetően két csoportba szedve vizsgálja az e szabályozási koncepcióra vonatkozó nemzetközi előírásokat. Egyrészt sorra veszi a *nemzetközi vízjog* különböző szintű előírásait *univerzális* (UNWC, UNdLTA), *regionális* (UNECE Helsinki Egyezmény és a kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv, Víz Keretirányelv stb.)

⁷²⁵ HILDERING 2004, 141–168.

⁷²⁶ BOISSON DE CHAZOURNES 2015, 54–196.

és vízgyűjtő (Szófiai Egyezmény) szinten. Másrészt pedig azon nemzetközi környezetvédelmi egyezményeket is fontosnak tartja e koncepciónál, amelyek alapvetően a vízhez képest más vagy bővebb szabályozási tárgyra vonatkoznak, de a vízre is jelentős hatásuk van, s amelyek között, mind *univerzális* (a világ kulturális és természeti örökségének védelméről szóló 1972-es Párizsi Egyezmény,⁷²⁷ a nemzetközi jelentőségű vadvizekről szóló 1971-es Ramsari Egyezmény,⁷²⁸ az 1992-es riói Biológiai Sokféleség Egyezmény (CBD),⁷²⁹ az 1992-es riói Sivatangosodás és Aszály Elleni Egyezmény (UNCCD),⁷³⁰ az 1992-es riói Éghajlatváltozási Keretegyezmény (UNFCCC)⁷³¹ és az ahhoz szorosan kapcsolódó egyezmények, a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról szóló 2001-es Stockholmi Egyezmény,⁷³² a vándorló vadon élő állatfajok védelméről szóló 1979-es Bonni Egyezmény⁷³³), mind pedig *regionális* (a nagy távolságra jutó, országhatárokon áterjedő levegőszennyezésről szóló 1979-es Genfi Egyezmény, az országhatáron áterjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló 1991-es Espooi Egyezmény,⁷³⁴ a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló 1998-as Aarhusi Egyezmény,⁷³⁵ az Alpok Egyezmény⁷³⁶) hatályú egyezményeket is számon tart. (c) *Az édesvízre alkalmazandó jog humanizációja*. E szabályozási koncepció alatt jelentős részben a vízhez és szanitációhoz való jogot, és más emberi jogokat (például a környezethez való jogot) taglalja. (d) *A vízszemléletű kormányzás intézményesülésének tendenciája*. Ezen szabályozási csomópontban a vízgyűjtőkre, a nemzetközi szintre vonatkozó szervezeteket emeli ki, továbbá a szakmai és pénzügyi közreműködőket. A szerző e szabályozási koncepciótól elkülönítve kezeli a *vitarendezési kérdéseket és szervezeteket*.⁷³⁷

II. Magunk korábbi kutatásaink során többször is foglalkoztunk már a vizek jogi szabályozási koncepcióival annak érdekében, hogy elősegítsük a vizekre (elsődlegesen édesvizekre) vonatkozó szerteágazó joganyag egységes szempontok mellett történő elemzését és fejlesztését. Ezek körét azok publikálásának

⁷²⁷ Magyarországon kihirdette az 1985. évi 21. törvényerejű rendelet.

⁷²⁸ Magyarországon kihirdette az 1993. évi XLII. törvény.

⁷²⁹ Magyarországon kihirdette az 1995. évi LXXXI. törvény.

⁷³⁰ Magyarországon kihirdette a 2003. évi CVII. törvény.

⁷³¹ Magyarországon kihirdette az 1995. évi LXXXII. törvény.

⁷³² Magyarországon kihirdette a 2008. évi V. törvény.

⁷³³ Magyarországon kihirdette az 1986. évi 6. törvényerejű rendelet.

⁷³⁴ Magyarországon kihirdette a 148/1999. Korm. rendelet.

⁷³⁵ Magyarországon kihirdette a 2001. évi LXXXI. törvény.

⁷³⁶ Esetünkben sokkal inkább az Alpok Egyezményhez nagyban hasonló Kárpátok Keretegyezmény bír jelentőséggel.

⁷³⁷ BOISSON DE CHAZOURNES 2015, 197–249.

idején sem tekintettük, és jelenleg sem tekintjük sem lezártnak, sem kizárólagosnak, mint ahogyan az egyes szabályozási koncepciókat sem tekintjük egymástól elzártaknak. Legfőbb szerepüknek a rendszerezés segítségét tartjuk. 2013-ban⁷³⁸ a következőket nevesítettük: (a) a víz, mint a tulajdonjog tárgya, (b) a víz, mint környezeti elem és mint természeti erőforrás, (c) a víz, mint kereskedelmi ügyletek tárgya, (d) a vízhez való jog, mint emberi jog, (e) a vízgyűjtő terület, mint jogintézmények szervezési alapja, (f) a víz, mint káresemény, (g) a víz, mint élelmiszer.⁷³⁹

2015-ben aztán némileg eltértünk a korábbi rendszertől,⁷⁴⁰ amely során néhány korábbi szabályozási csomópont összevonásra került, másoknál bizonyos részek kerültek cserére, és volt olyan is, ahol a szabályozási csomópont teljesen új elemekkel bővült. Végeredményként négy szabályozási koncepció került nevesítésére: (a) a víz, mint a rendelkezési hatalom tárgya, avagy „Kie a víz?“, (b) a víz, mint környezeti elem, (c) a víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya, és végül (d) a víz, mint káresemény, avagy védelem a víztől. Jelen munkánk kiindulási alapját a 2015-ös rendszer képezi, ugyanakkor – azon túl, hogy az egyes szabályozási koncepciókat a legfrissebb szabályozási tendenciákra tekintettel kiegészítettük – bizonyos tekintetben indokoltnak tartjuk a rendszert magát is módosítani a következők szerint. A 2015-ös rendszerezés során a vízhez való jog a *Víz, mint természeti erőforrás* címet viselő szabályozási koncepcióba került, amit jelenleg is jól alátámaszthatónak gondolunk, ugyanakkor számos szerző a vízhez való jognak önálló szabályozási koncepciót tart kívánatosnak. Erre tekintettel – illeszkedve az általános tendenciákhoz – jelen munkánkban e vonatkozásban visszatérünk korábbi 2013-as elgondolásunkhoz, és a vízhez való jogot önálló szabályozási koncepcióként tárgyaljuk. A 2015-ös rendszerezés során az intézményi kérdéseket nem tárgyaltuk önálló szabályozási koncepcióként, egész egyszerűen azért, mivel azt a szabályozási koncepciókat összekötő elemként elemeztük (vagyis azt 2015-ben is fontosnak találtuk, de más megközelítésben és máshol vizsgáltuk). Mivel jelen munkánkban eltértünk a 2015-ös rendszerezés kiindulási alapjaitól, ezért a 2013-as rendszerezésünkhöz hasonlóan ismételten külön szabályozási koncepcióban tárgyaljuk az intézményszervezés legfontosabb meghatározó tényezőjét a vízgyűjtőket. Mindezt az is indokolja, hogy az elmúlt években a legtöbb fejlesztési dilemmát az intézményszervezési kérdések okozzák mind hazai, mind pedig nemzetközi szinten, vagyis – alkalmazkodva a felmerült igényekhez – igencsak indokoltnak érezzük ennek külön nevesítését. További rendszerszintű változásra adott okot, hogy

⁷³⁸ SZILÁGYI 2013c, 57–62.

⁷³⁹ Az ezekre vonatkozó kritikai észrevételekről lásd BUIJDOS 2014, 167.

⁷⁴⁰ SZILÁGYI 2015c.

időközben – bizonyos nemzetközi előzményeket követően – egy új kezdeményezés kapcsán hazánkban is felvetődött bizonyos vízadók (első körben a Balaton) önálló jogalanyiségának (!) kérdése. Habár a felvetés még sok szempontból kiforratlan, a hatása is kétséges, illetve Magyarország is jól láthatóan más jellegű jogfejlesztés mellett tette le a voksát a rendszerváltás óta, magunk mégis érdekes fejlesztési iránynak tartjuk, ezért úgy gondoltuk, hogy arra érdemes röviden kitérni. Mindezekre tekintettel a vizekre vonatkozóan, a magyar és nemzetközi jogban is jelentőséggel bíró legfőbb szabályozási koncepciókat az alábbiakban állapítjuk meg: (a) a víz, mint önálló jogalany, (b) a víz, mint a rendelkezési hatalom tárgya, avagy „Kié a víz?“, (c) a víz, mint környezeti elem, (d) a víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya, (e) a vízhez való jog, (f) a vízhez kötődő káresemények jogi szabályozása, (g) a vízgyűjtő terület, mint intézményszervezési koncepció.

5.2.1. A víz, mint önálló jogalany

A modern jog csak személyek (legyen az természetes vagy fiktív, vagyis tipikusan jogi személy) magatartásait képes közvetlenül szabályozni, ugyanis a személyek azok, akik jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezhetnek. A modern jogrendszerekben a víz mindezek alapján pusztán, mint közvetett szabályozási tárgy jelenhet(ett) meg, vagyis a jogszabályok nem közvetlenül a víznek címezve írnak elő kötelezettségeket, illetve biztosítanak jogokat, hanem a vízre valamilyen hatással bíró személyek magatartását szabályozzák. Vagyis, mivel a víz a modern jogrendszerekben maga nem jogalany, így jogok és köteleességek sem illetik meg.

Nem pusztán a vizek, de az ökoszisztémánk és környezetünk egésze kapcsán merült fel azon igény, hogy – tekintettel a környezet és ökoszisztéma immáron leromlott állapotára – valamiképpen hatékonyabbá kell tenni ezek védelmét, megőrzését és fejlesztését.

Magyarország – a környezetjog nem túlságosan régre visszanyúló történetére tekintettel relatíve – hosszú ideje úttörőnek számít a környezet védelmének jogi, illetve intézményrendszeri vonatkozásaiban. Pusztán példaként említenénk ennek kapcsán néhányat. Elsőként hivatkoznánk a hágai Nemzetközi Bíróság előtti bős–nagygyarosi vízlepcső ügyére, amelyre vonatkozóan meghozott ítélet sok szempontból az első környezetvédelminek tekintett ügye volt a Nemzetközi Bíróságnak, és amely ügyben Magyarország volt az, aki környezetvédelmi érdekekre hivatkozással próbálta meg igazát alátámasztani. Nemzetközi viszonylatban is (!) előremutatónak látjuk azt, hogy a magyar Alkotmánybíróság joggyakorlatába nagyon korán beépült a visszalépés tilalma, s amelynek lényege, hogy a környezethez való jogra hivatkozással az Alkotmánybíróság a magyar jogalkotó számára

megállapíthatja egy már elért környezetvédelmi szint csökkentésének tilalmát. A magyar jogalkotó, nem sokkal az uniós csatlakozást követő, GMO-mentes mezőgazdaság melletti kiállása sem pusztán határainkon belül tekinthető forradalminak, hanem az Európai Unióban is meglehetősen karakteres állásfoglalásnak bizonyult, ami ráadásul 2015-ben – megítélésünk szerint óriási – változáshoz járult hozzá az egész Unióra nézve (mindehhez természetesen kellett más szövetségesek is). A környezetvédelem egésze szempontjából hasonlóképpen számos előremutató elemet tartalmaz a 2011-ben elfogadott új Alaptörvényünk (így például a jövő generációk érdekének megfogalmazása, a természeti erőforrás nemzet közös öröksége körébe sorolása, stb.). A magyar környezetjogi gondolkodás már régóta törekszik a környezet-, illetve a jövő generációk védelmének valamiféle intézményesítésére, amelynek pedig – szintén nemzetközi szinten is példaértékű (habár kétségtelenül nem előzmények nélküli) – megoldása a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére hivatott országgyűlési biztosi intézmény (ezt szokás zöld ombudsmanként is nevesíteni) megteremtése (s amely jelenleg – az ombudsmani rendszer egészének átszervezése miatt – ombudsman-helyettesi pozícióban működik). Az ENSZ 2012-es riói környezetvédelmi konferenciájának előkészítése során már a magyar zöld ombudsmani rendszer is jó gyakorlatként, vagyis pozitív példaként szolgált, de számos magyarországi szervezet és személy (például köztársasági elnökként *Sólyom László*, a zöld ombudsman, a kultúráért felelős államtitkár) egy új kezdeményezéssel is szeretett volna új lendületet adni a környezet védelmének további intézményesítésének. Erre tekintettel került sor 2012. április 12–13-án az *első világgözü konferencia* megszervezésére. Az elképzelés lényege, hogy az ökoszisztémának, ennek bizonyos elemeinek egyfajta jogalanyiságot biztosítsanak, és ennek érdekében – az emberi jogok mintájára – előkészítsék a *Nyilatkozat a világ alapvető jogairól* című dokumentumot.⁷⁴¹ Érdekességképpen jegyezzük meg, hogy a konferencián – több más mellett – felszólalt *id. Zlinszky János* is, aki a modern jogrendszerek viszonylatában arra figyelmeztetett, hogy azok a XIX. században úgy adaptálták át a római jog számos intézményét a kapitalista viszonyokra, hogy nem vették figyelembe az ókori római társadalom más fontos társadalmi viszonyokat szabályozó intézményét, így az erkölcsöt, illetve az annak garantálására hivatott erkölcsfelügyeleti intézményt (*regimen morum*), amelyet a cenzorok gyakoroltak. Ebből kiindulva megfogalmazta alapvető tételét, hogy a jog nem alkalmas minden társadalmi viszony meghatározására, csak meghatározott társadalmi viszonyok szabályozására lehet alkalmas, éppen ezért az erkölcsöt és annak erkölcsi normáit nem lehet, nem szabad pusztán jogi normákkal helyettesíteni.

⁷⁴¹ *Nyilatkozat a világ alapvető jogairól* 2012.

Mindezen magyar kezdeményezés, habár példaértékű és úttörő, azért korántsem *előzmény* nélküli a világon,⁷⁴² mindemellett további külföldi példák is hozzájárultak a kezdeményezés továbbgondolásához, és így ahhoz, hogy újabban megszülessen a *Balaton jogalanyiságának elismertetését* célzó magyar kezdeményezés. Az ösztönzőleg ható külföldi példák közül az alábbiakat emelnénk ki. Az új-zélandi, ún. *Te Urewera* nemzeti park kapcsán 2014-ben fogadtak el törvényt,⁷⁴³ amely *expressis verbis* jogi személyiséget biztosít a *Te Urewerának*, megállapítva azt, hogy a *Te Urewera* egy jogi személy, s mint ilyen rendelkezik minden „*joggal, hatalommal, kötelezettséggel és felelősséggel, amivel egy jogi személy bír*” (11. §). A *Te Urewera* nevében a *Te Urewera Tanácsa (Te Urewera Board)* gyakorolja a jogokat és felel a kötelezettségeinek a teljesítéséért. A *Te Urewera* törvény mintegy 144 oldalon keresztül részletezi az új jogi entitáshoz kapcsolódó jogintézményeket illetve rendezi annak kapcsolatát a legkülönbözőbb jogviszonyokban (például az adózásban). Ami összefoglalóan megállapítható, hogy nagyon sok kapcsolódó jogszabályt módosítani kellett, amelyek ezidáig a *Te Urewerára* vonatkoztak, annak érdekében, hogy a *Te Urewera* jogalanyisága az új-zélandi jogrendszerbe illeszkedhessen. Ugyancsak Új-Zélandon, a *Te Urewerához* hasonlóan kapott jogi személyként elismerést a *Te Awa Tupua*, vagyis a *Whanganui* nevű folyó is, amelyre vonatkozó törvényt⁷⁴⁴ 2017-ben fogadták el. A folyó iyettén történő megszemélyesítése nagyban kihat a helyi közösségre is, e megfontolásból érdekes kezdeményezés lehet a vízgyűjtőt alapul vevő vízszemléletű kormányzás koncepció, mind helyi, mind – némileg továbbgondolva – nemzetközi szintű továbbfejlesztésének is.

Mindösszesen néhány nappal az új-zélandi *Whanganui*-folyóra vonatkozó törvény parlamenti elfogadását követően, 2017. március 20. napján az észak-indiai *Uttarakhand* állam felső bírósága ítéletében⁷⁴⁵ ’jogi személy’-nek (*juristic person, legal person, legal entity*), sőt ’élő személy’-nek (*living entity*) nyilvánította a *Gangeszt*, és az annak mellékfolyóját alkotó *Jamunát* valamint az azokba ömlő összes többi folyót (ítélet 10–11. oldalai). Az ítéletben kinyilvánítják, hogy a két

⁷⁴² Lásd például: Douglas, William O. bíró különvéleménye az USA legfelsőbb bíróságán a *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972) ügyben, forrás (2017. 08. 06.): <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/405/727/case.html> STONE 1972; Ecuador 2008-as Alkotmányának hetedik fejezete a természet jogairól; TERJÁN 2017, SZILÁGYI 2018.

⁷⁴³ *Te Urewera Act 2014*.

⁷⁴⁴ *Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017*.

⁷⁴⁵ *Mohd. Salim versus State of Uttarakhand and others* case, judgement of the High Court of Uttarakhand at Nainital, 2017. 03. 20., Writ Petition (PIL) No. 126 of 2014, source (2017. 08. 06.): <http://lobis.nic.in/ddir/uhc/RS/orders/22-03-2017/RS20032017WPPIL1262014.pdf>. *Megjegyzés*: A világhálóról letölthető ítélet pontjainak számozása szemmel láthatóan összekeveredett, emiatt a 12 oldalas ítélet oldalszámaira történik hivatkozás jelen munkában.

folyó és mellékfolyói „*jogi és élő (sic!) személyek, akiket megillet a jogi személyek státusza, a személyek minden jogával, kötelezettségével és felelősségével annak érdekében, hogy a Gangesz és Jamuna folyók megőrzése biztosított legyen*”. A döntésben egyébiránt utalnak az Indiai Alkotmány két cikkére (ítélet 11. oldala) és hivatkoznak több korábbi indiai legfelsőbb bírósági és más indiai bírósági döntésre (ítélet 5–10. oldalai), továbbá utalnak arra is, hogy a Gangesz és a Jamuna rossz állapota indokolja a rendkívüli intézkedéseket. Az ítéletben az Indiai Alkotmány hivatkozott 48A. cikke alapján az „*államnak törekednie kell arra, hogy megvédje és fejlessze a környezetet, és hogy oltalmazza az ország erdeit és vadvilágát*”. Az Indiai Alkotmány ítéletben hivatkozott másik jogszabályhelye az 51A. cikk g) pontja, amelynek értelmében „*India minden polgárának kötelessége, hogy megvédje és ápolja a természeti környezetet, beleértve az erdőket, tavakat, folyókat és a vadvilágot, és hogy együttműködjön élő teremtményekkel*”. A bíróság kirendelt három magas rangú tisztviselőt a folyók gondnokának (ítélet 11–12. oldal), és egyúttal elrendelte azt is, hogy három hónapon belül ügyvivő tanácsot kell alapítani a folyók érdekében (ítélet 1–4. és 11. oldalai), ennek kapcsán hivatkozva egy 2000-es reorganizációs törvényre. A három gondnok kötelességeként nevesíti az ítélet, hogy a két folyó állapotát megőrizték, egyúttal hogy fejlesszék e „*folyók egészségét és jólétét*”; az egyik tisztviselőt pedig kirendelték a „*folyók érdekeinek*” jogi képviselőjére is (ítélet 11–12. oldal). Az ítélet azt követően született, hogy tisztviselők panaszt emeltek annak kapcsán, hogy két indiai állam kormánya nem működött együtt az indiai szövetségi kormánnyal egy, a Gangesz védelmét szolgáló bizottság felállításában. Szemben az új-zélandi törvényalkotási megoldással az indiai bíróság ítélete számos részletkérdést nem rendez, így leginkább azt, hogy a bírói döntés a Gangesz szennyezését (például az kezeletlen szennyvíz által) illegálisnak minősíti, ugyanakkor már nem rendelkezik részleteiben arról, hogy a 2500 km hosszú Gangesz folyó mentén, miként is oldódjon meg a kezeletlen szennyvíz ügyének rendezése.⁷⁴⁶ Meglátásunk szerint az indiai bíróság döntése annyiban is érdekes, mivel – tekintettel India szövetségi állami berendezkedésére – ezen rendelkezés *egyfajta államközi megoldásként is felfogható*, illetve továbbfejleszhető.

A fenti magyar előzményekre, illetve előremutató nemzetközi példákra tekintettel, a *Balaton jogalanyiségének elismertetését* célzó kezdeményezéssel elsőként 2016-ban a *Balaton Kör* fordult felhívásban a magyar kormányhoz.⁷⁴⁷ 2017-ben pedig a *Védegylet* és más személyek⁷⁴⁸ is felhívást bocsátottak ki immáron a magyar és az európai uniós parlamentek képviselőinek is címezve azt. A Védegylet felhívása ugyanakkor nem csak a címzettek körében volt más, mint a Balaton

⁷⁴⁶ SAFI 2017; valamint TRIBUNE INTERNATIONAL DESK 2017.

⁷⁴⁷ BALATON KÖR 2016.

⁷⁴⁸ VÉDEGYLET EGYESÜLET et al. 2017.

Köré. A Védegylet elképzelései alapján ugyanis – az előremutató módon amúgy is *önálló területfejlesztési törvénnyel*⁷⁴⁹ rendelkező – tó, a *Balaton* jogalanyiségének elismerése (amelyhez elégségesnek tekinthető a magyar jogalkotó is) csak az első lépés lenne, és ennek folytatásaként – más országokban indítandó hasonló kezdeményezésekkel összekapcsolódva – a végső cél azon vízadóink (*Duna és Tisza*) jogalanyiségének elismertetése lenne, amelyek esetében immáron nemzetközi összefogásra is szükség van. A vizek jogalanyként történő elismerése ez utóbbi esetben tehát egyfajta nemzetközi jogi jelleget is öltene, s így e kezdeményezés immáron túlmutat a nemzeti jogi szinten. A kérdésre – bizonyos vonatkozásokban – visszatérünk még a vízgyűjtő terület, mint intézményszervezési koncepció kapcsán.

A Védegylet kezdeményezése nagyon figyelemre méltó és elgondolkodtató, ugyanakkor annyiban érdekes is, hogy a Védegylet első világjogi konferenciáját fővédnöklő magyar jogtudós és köztársasági elnök, még, mint az Alkotmánybíróság elnöke foglalkozott a kérdéssel, és akkor kiadott, a magyar környezetjogi gondolkodást máig meghatározó 28/1994. alkotmánybírósági határozatban egy – a fenti kezdeményezéshez képest – más megközelítésben elemezte a kérdést. Ennek okán e határozatra a soron következő alfejezetben, *a víz, mint a rendelkezési hatalom tárgya* szabályozási koncepció kapcsán még visszatérünk.

5.2.2. A víz, mint a rendelkezési hatalom tárgya, avagy „Kié a víz?”

Ha – illetve bizonyos esetekben: ameddig – a víz nem önálló jogalany, akkor a jogi szabályozásnak pusztán a (közvetett) tárgya, amely felett mások gyakorolnak hatalmat, vagyis rendelkeznek róla. De kik azok a mások, vagyis végső soron ki rendelkezik a víz feletti hatalommal, azaz „kié a víz”? A kérdésre adható válasz több oldalról is megközelíthető,⁷⁵⁰ amely megközelítések közül magunk a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

A lehetséges megközelítések közül napjaink egyik nagy kihívása, hogy a jelen generációhoz tartozó embereken túl, van-e bármilyen lehetősége, jogalapja a *jövő nemzedékeknek* arra, hogy napjaink víz feletti rendelkezési viszonyait befolyásolják? Rendelkezhetnek-e a jövő nemzedékek a ma vízkincsének sorsáról?

⁷⁴⁹ A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény.

⁷⁵⁰ *Id. Zlinszky János* korábban már hivatkozott előadásában, amely a 2012. április 12–13-án szervezett első világjogi konferencián hangozott el, a korai római jog „*Kié a világ?*” kérdésére adott válaszát nemes egyszerűséggel akképpen summázta: „*Aki elveszi magának!*”; a későbbi római jog, viszont már a következőképpen finomította a választ: „*Aki erre jogcímet szerzett (ekkor a foglalás már csak egy a többi jogcím között).*”; illetve végül azé is lehet: „*Akinek a közösség (az állam) juttat.*” A római jogban, meglátása szerint, ezek a válaszok, megoldások kerültek át később nemzetközi szintre is.

A következő megközelítése a kérdéskörnek ehhez képest egy klasszikus, jogi megközelítést takar, és a hatalom végső birtokosának, a szuverénnek a helyzetét rendezi a vizek viszonylatában. E megközelítés újdonságát napjainkban az adja, hogy az *egyes szuverének (államok)* hatalmának határai hol húzódnak például a természetes egységet képező vízkörforgás, illetve vízgyűjtők vonatkozásában. Vajon a klasszikus nemzetállamok képesek-e egy jó együttműködésre egymással (határokon átívelő vízszemléletű kormányzás megvalósítására), vagy a napjainkban kibontakozó vízváltásra hivatkozással a (nemzet)államok jogi alapokon álló rendelkezési joga immáron megkérdőjelezhető, s helyettük érdemes-e valami hatékonyabbat keresni? Végül, de nem utolsósorban a magánjogi hatalom legteljesebb jogintézményének, a *tulajdonjognak* az oldaláról is érdemes megvizsgálni a vizek feletti rendelkezési hatalmat, már csak azért is, mert az elmúlt néhány évben e vonatkozásban karakteres döntést hozott a jogalkotó, amikor a vizek, illetve a vízi létesítmények jelentős körét érintően szűkre szabta azok tulajdonosi körét.

Jelen részhez kötődő szabályozási koncepció taglalása kapcsán alapvetően a *folyékony halmozállapotú természetes édesvizek* (felszíni, illetve felszín alatti víz, csapadékvíz), ezek *természetes és mesterséges közegének* (meder, sziget, csatorna, tározó), valamint az ezek *hasznosításához közvetlenül kapcsolódó tárgyak* (árvízvédelmi védvonalak, vízelétesítmények, víziközművek) feletti rendelkezési hatalom, köztük a tulajdoni jogok kérdéseivel foglalkozunk. A már *kitermelt vízhez* kötődő jogi problémákra, jelen munka vízzel, mint kereskedelmi ügyletek tárgyával foglalkozó részében térünk ki részleteiben.

I. Jövő nemzedékek rendelkezési lehetőségei. A fenntartható fejlődés koncepciója, amely napjainkra mind nemzetközi, mind európai uniós, mind pedig nemzeti szinten társadalmunk legalapvetőbb szervezési modelljévé⁷⁵¹ vált, központi elemként fogalmazza meg a jövő generációk érdekeinek figyelembevételét, illetve védelmét. A Brundtland Bizottság eredeti koncepciójának megfogalmazása óta (és bizonyos értelemben a fenntartható fejlődés koncepcióját megelőző előzmények esetében is) óriási kihívást jelent a téma iránt érzékeny döntéshozók, gondolkodók és szakemberek számára, hogy a jövő nemzedékek érdekeit miként lehet becsatornázni – egy számos vonatkozását tekintve még mindig a XIX. század jogdogmatikai alapján felépült – modern jogrendszerünkben. Miként lehet ennek jogalapot teremteni, illetve miként lehet mindezt intézményesíteni. Mindez kihívást jelent mind nemzetközi, mind pedig nemzeti

⁷⁵¹ A kapcsolódó koncepció (fenntartható fejlődés) elemzéséről lásd példaként a magyar jogirodalomból: BÁNDI (szerk.) 2011, 6–11., 61–76.; BÁNDI 2013; BÁNYAI 2014, 16–55.; FODOR 2012b; FODOR 2013; HORVÁTH-PÁNOVICS 2011; PÁNOVICS 2007a, 120–127.; SZABÓ 2012, 161–174.

szinten is. A kérdéskör bizonyos vonatkozásaival már foglalkoztunk az előző, a vizek jogalanyiségéről szóló alfejezetben is, ezért jelen részben pusztán azon vonatkozásokat emeljük ki, amelyekről ott nem esett szó.

A magyar jogrendszerben e problémakörrel az Alkotmánybíróság már a rendszerváltást követően nem sokkal foglalkozott, és amelyre a korai joggyakorlatának szintézisét jelentő határozatában a következőképpen tér ki: „*A környezethez való jog sajátossága abban áll, hogy alanya valójában az »emberiség« és a »természet« lehetne. Ezt a problémát szemléletesen jelzik mindazok a törekvések, amelyek a »természetnek«, vagy képviseletében az állatoknak, növényeknek stb. »jogokat« kívánnak adni, vagy »a meg nem született generációk jogairól« beszélnek.*”⁷⁵² A nemzetközi szinten is ismert problémakörre ugyanezen határozatában az Alkotmánybíróság ugyanakkor – az akkor még nem létező ecuadori, illetve új-zélandi megoldással ellentétben – a következő álláspontot alakította ki: „*E képes beszéd és az ilyen jogi konstrukciók azonban nem szükségesek ahhoz, hogy a »természettel« vagy a »jelen és jövő emberiséggel« szembeni jogi köteleességek megállapíthatók legyenek*”⁷⁵³ egyúttal hozzátette, hogy az „*Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteleességet jelenti. Az egyedi alanyi jogok ez idő szerint e jog megvalósításában csak mellékesek; szerepük például megnyírással is elbonyolítható ahhoz képest, amit az alanyi jogok a szociális jogok megvalósításában játszanak. Itt tehát az alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia*”⁷⁵⁴ Lényegében ennek a gondolatmenetnek lett egy későbbi folyománya a jövő generációk érdekeinek intézményesített védelmét biztosítani hivatott jövő nemzedékek országgyűlési biztosának (JNO), mint zöld ombudsmani pozícióinak a megalkotása.

Az új Alaptörvény átemelve a korábbi alkotmány rendelkezéseit, továbbikkal is kiegészítette azt, amely változásokat állásfoglalásában a zöld ombudsman is üdvözölt.⁷⁵⁵ Az Alaptörvényben immáron *expressis verbis* is feltűnnek a jövő nemzedékek,⁷⁵⁶ ettől azonban nem váltak önálló jogalanyokká, ugyanis az Alaptörvény pusztán az érdekeik figyelembevételét, illetve védelmét rendeli el, kötelezettként megjelölve az államot, a jelen generációt („*mindenkit*”), s ezen érdekek képviseletére az ombudsmani intézmény formájában kijelöli az Alapvető Jogok Biztosát, illetve annak zöld helyettesét a JNSz-t.

⁷⁵² 28/1994. (V. 20.) AB határozat, III/3. a) pont.

⁷⁵³ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, III/3. a) pont.

⁷⁵⁴ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, III/3. b) pont. Az Alaptörvény alapján ítélező Alkotmánybíróság joggyakorlata ezen értelmezés vonatkozásában – meglátásunk szerint – új elemet nem hozott; lásd 16/2015. (VI. 5.) AB határozat.

⁷⁵⁵ JNO 2011a.

⁷⁵⁶ Alaptörvény Nemzeti Hitvallása, P) cikke, 30. cikke, 38. cikk.

Az Alaptörvény P) cikke külön a *vízkezesletek* kapcsán is nevesíti, hogy azok védelme és fenntartása, valamint a *jövő nemzedékek számára való megőrzése* az állam és mindenki kötelessége. Ráadásul az Alaptörvény a vízkezesletet, mint *örökséget* is definiálja, amely jelzi, hogy esetében nem (vagy nemcsak) egy kereskedelmi jószágról van szó, hanem annál többről, amely örökség ráadásul – véleményünk szerint – feltételezi az *örökös*t, azaz hogy lesz, aki átveszi a vízkezesletet, és később maga is továbbadja azt. Előremutatóak az Alaptörvény 36–37. cikkei, amelyek – több más mellett – az államadósság maximális mértékét hivatottak meghatározni, és amelyek céljuk alapján értelmezhetők akképpen is, hogy a jelen generációk egy esetleges hitelcsapdával ne lehetetlenítsék el pénzügyileg az utánuk következő generációkat. Ezen értelmezést támasztja alá az Alaptörvény 36. cikkhez adott indoklása is, amely szerint az Alaptörvény „*a jövő nemzedékek helyzetéért viselt felelősséget tekintve*” írja elő az államadósság növekedését gátló szabályokat; hasonlóképpen indokolja a jogalkotó a 37. cikket is, vagyis, hogy az Alaptörvény „*annak érdekében, hogy az aktuális szükségletek vagy érdekek túlzott előtérbe helyezése ne röhasson elviselhetetlen terhet a jövő generációkra*”, vezet be a szigorú költségvetési szabályokat. Úgy véljük, hogy mindezek alapján egyértelműen megállapítható az a jogalkotói szándék, amely a jövő generációk eladósodását kívánja elkerülni. Az Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdése az *államadósság maximumát a teljes hazai össztermék*⁷⁵⁷ felében határozza meg. E ponton érdemesnek tartanánk kitérni arra, hogy speciálisan a vizek vonatkozásában is találhatóunk olyan kötelező érvényű előírásokat, amelyek a jövő generációk pénzügyi védelmét (is) szolgálják. Nevezetesen, a vízkezesletek – egész pontosan a vízszolgáltatások – kapcsán a Víz Keretirányelv *költségmegtérülés elvét*,⁷⁵⁸ amely a magyar jogrendszer részévé is vált általánosságban a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv) 15. § (7) bekezdésében, speciálisan pedig például a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényben (Vksztv).⁷⁵⁹ A Víz Keretirányelv 9. cikk (1) bekezdése a költségmegtérülés tartalma kapcsán a következőket állapítja meg: „*tagállamok figyelembe veszik a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, beleértve*

⁷⁵⁷ Az Alaptörvény 37. cikkének (6) bekezdése pedig, e szabályt kiegészítve, azt rendeli, hogy az államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját törvényben (nevezetesen: a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény; Gst.) határozzák meg. Mindezek kapcsán – némi kitérőként – fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy mind az Alaptörvény indoklása, mind pedig a Gst. a teljes hazai össztermék kifejezés helyett a – közgazdaságilag pontosabbnak tűnő – *bruttó hazai termék* (vagyis angol rövidítésével: GDP) kifejezést alkalmazza, ezáltal a gazdasági fejlődés általános paramétereként használt GDP kategóriát megtéve az államadósság túlzott mértéke elleni küzdelem viszonyszámának is.

⁷⁵⁸ Részletes értelmezéséről lásd SZILÁGYI 2014a, 73–83., 85–88., CSIBI–SZILÁGYI 2014, 375–384.

⁷⁵⁹ 2011: CCIX. tv. 1. § (1) bek. h) pont.

a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket”. E témakörnek a víziközműszolgáltatás több évtizeden keresztül elhanyagolt infrastruktúrája ad szomorú aktualitást. A víziközmű-infrastruktúra ütemezett pótlására ugyanis Magyarország hosszú ideje nem biztosít annyi pénzügyi eszközt, amennyi szükséges lenne annak fenntartható, hosszú távú üzemeltetésére. Az ivóvíz-, illetve szennyvíz-csatornarendszer pótlásának eddig elmaradt sok százmilliárd forintra rúgó költségei – meglátásunk szerint – sajnos hasonló helyzetet teremtenek, mint egy klasszikus államadóssági konstrukció, amelyet a végén nem annak kell kifizetnie, aki a hátralékot felhalmozta.

II. Az állami szuverenitásból eredő rendelkezési hatalom. Az államok – elméletben – teljes körű közjogi hatalmat gyakorolhatnak a területük felett, vagyis például meghatározhatják a területükön lévő, vagy azon áthaladó vizek tulajdoni és használati szabályait. A vizek esetében ugyanakkor mégis azt látjuk, hogy nem ennyire egyszerű a helyzet. Az egyes érdekközösségek közötti összeütközés ugyanis a felszíni vizek és a megújuló felszín alatti vizek hasznosítása tárgyában is jogi terminológiai vitát eredményezett és (máig) eredményez. A nemzetközi vízjogi vita két végétét *az abszolút területi szuverenitás elvét megtestesítő ún. Harmon-doktrína* és *az Oppenheim-féle ún. abszolút területi integritás elve* képezi. Míg a Harmon-doktrína értelmében a vízfolyások mentén feljebb fekvő állam korlátlan jogosultsággal bír a vízadó kiaknázásában, addig az Oppenheim-elv a folyó alsóbb folyásánál található, illetve a víz hasznosítását korábban megkezdő államot részesíti előnyben; *Raisz Anikó* megítélése szerint az ilyen konfliktusok ideális megoldása valahol a két teória között képzelhető el.⁷⁶⁰

Ahhoz, hogy jobban megérthessük az államok rendelkezési hatalmának határait, az államhatár fogalmából kell kiindulnunk. *Kovács Péter* nemzetközi bíra meghatározása szerint az államhatár az „*államot más államoktól vagy állami uralom alatt nem álló térségektől (gyakorlatilag a tengertől)... választja el... Az államhatár jogi értelemben az állam területi felségjoga gyakorolhatóságának földrajzi terjedelmét határozza meg*”.⁷⁶¹ Az államhatár ugyanakkor nem pusztán csak az állam földfelszínét választja el például más államok területétől, hanem az államhatár a földfelszíntől lefelé és felfelé is terjed. Lefelé egészen a föld középpontjáig, felfelé pedig a Kármán-vonalig (kb. 80–100 km) húzódik.⁷⁶²

Az államhatár kérdése az édesvizek tekintetében Magyarországon három fő témában merülhet fel: a felszín alatti vizek, a folyóvizek és a tavak kapcsán. Ezenfelül lényeges jogi problémák mutatkoznak a különböző jégformációk

⁷⁶⁰ RAISZ 2012a, 380–381.

⁷⁶¹ KOVÁCS 2016, 236–237.

⁷⁶² KOVÁCS 2016, 237.

(sarki jég, jéghegyek, gleccserek) vonatkozásában⁷⁶³ is, de ezek tengerpart, illetve magas hegyek híján hazánk kapcsán nem bírnak gyakorlati jelentőséggel. Magyarországon és a környező államokban még nem, de az Egyesült Államokban már bírósági gyakorlata is van ezenfelül az ún. atmoszferikus édesvizek kérdésének, amelyek a különböző időjárás-módosító technikák alkalmazása kapcsán merülnek fel.⁷⁶⁴

A felszín alatti vizek főszabály szerint a fent említett, lefelé kiterjedő államhatár által kijelölt államterülethez tartoznak.⁷⁶⁵ Ezen első látásra egyszerűnek tűnő elmélet persze a gyakorlatban számos kihívással szembesülhet: a felszín alatti vizek sajátosságaiból adódóan mind mennyiségi, mind minőségi problémák felléphetnek, az átszivattyúzástól a tisztázatlan eredetű szennyezésekig. A felszíni tavak kapcsán tipikusan nemzetközi szerződések jelölik ki a határokat (így csinált például a Fertő-tóból határral osztott nemzetközi tavat a trianoni békediktátum), jobb esetben konkrét koordináták alapján. Vannak persze tipikusan problémás esetek itt is, jelesül a Kaszpi-tenger parti államainak példája, ahol a parti államok saját – tipikusan felszín alatti nyersanyagokhoz, illetve azok kiaknázásához kötődő – érdekeik mentén ragaszkodnak a magyarul elterjedten Kaszpi-tengernek nevezett egység nemzetközi tó, illetve tenger státuszához (a nemzetközi tengerjogi szabályok értelmében a Kaszpi-tenger valójában tó). A nemzetközi joggyakorlatban a vizek kapcsán az egyik legtöbbet érintett kérdéskör a határfolyóké és az azokon húzódó határoké. A nemzetközi jogi dogmatika megkülönbözteti a nem hajózható és a hajózható folyókat. Előbbiek kapcsán tipikusan a közép-vonal jelenti a határt, utóbbiak esetében pedig a sodorvonal, az ún. Thalweg.⁷⁶⁶ Utóbbi elv ugyanis mindkét parti állam számára megfelelően tudja biztosítani a hajózási jogokat, csökkentve a jövőben fellépő potenciális konfliktusok számát. Ismert azonban ettől eltérő megoldás is, például a Nicaraguát Costa Ricától elválasztó San Juan folyón, ahol a határt a jobb partban határozták meg, a jobb parti állam, azaz Costa Rica számára bizonyos navigációs jogok biztosításával. E főszabálytól eltérő szabályozás azóta folyamatos konfliktusok forrása.⁷⁶⁷

⁷⁶³ BOISSON DE CHAZOURNES 2015, 39–46.

⁷⁶⁴ BOISSON DE CHAZOURNES 2015, 46–48. Az esővizek hasznosítása kapcsán lásd továbbá MEEHAN–MOORE 2014.

⁷⁶⁵ A kérdésről bővebben lásd UNdLTA; BOISSON DE CHAZOURNES 2015, 37–39.

⁷⁶⁶ Lásd többek között Nemzetközi Bíróság, *A Benin és Niger közötti határvita ügye*, 2005. július 12.; *A Kasikili/Sedudu sziget ügye*, Botswana kontra Namibia, 2013. április 16.

⁷⁶⁷ Nemzetközi Bíróság, *A navigációs és azzal kapcsolatos jogokról szóló vita*, Costa Rica kontra Nicaragua, 2009. július 13.; *A határzónában Nicaragua által kifejtett egyes tevékenységek és a San Juan folyó partján épített Costa Rica-i út ügye*, Costa Rica kontra Nicaragua, 2015. december 16. Az ügy háttéréről bővebben lásd RAISZ Anikó 2011b.

Az államok vizek feletti rendelkezési jogának kérdése felmerül a nemzetközi kereskedelmi szerződések új típusainál is. Így, a 2016-ban már aláírásra került EU és Kanada közötti Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás (CETA) előremutatóan kimondja, hogy a víz természetes állapotában – ideértve a tavak, folyók, víztározók, víztartó rétegek és vízgyűjtő medencék vizét – nem áru vagy termék, továbbá a CETA megállapítja azt is, hogy minden szerződésben részes országnak jogában áll védeni és megőrizni természetes vízkészleteit. A megállapodás egyik rendelkezése sem kötelezi az országokat arra, hogy bármilyen célból engedélyezzék ezek kereskedelmi felhasználását.⁷⁶⁸

Azt csak mellékesen jegyezzük meg, hogy a vízszemléletű kormányzással foglalkozó részben már tárgyalt, ún. termékekbe, illetve szolgáltatásokba „beépített víz” kapcsán felvetődő problémakörrel lényegében csak közvetetten vonatkozik e rendelkezés; de kétségtelen, hogy a CETA vonatkozó rendelkezései így is adnak egyfajta biztonságot. Remélhetőleg, hogy legalább hasonló védelmi szinttel találkozunk majd az EU és tagállamai által a jövőben aláírásra kerülő, más kereskedelmi megállapodások esetében is. A vizek szabályozására a nemzetközi kereskedelmi megállapodásokban, más vonatkozásokban (WTO-jog) még visszatérünk a *víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya* elnevezésű szabályozási koncepciónál.

⁷⁶⁸ CETA 1. rész, 1.9. cikk. Mindezek kapcsán lásd még az alábbi két okmányban olvasható értelmezéseket. Mindkét dokumentum a CETA elfogadásáról döntő 2017/37. számú tanácsi határozat (2016. október 28.) kihirdetésével egyidejűleg jelent meg az EU *Hivatalos Lapjának* 2017. január 14. számában. „A CETA nem kötelezi Kanadát, illetve az EU-t és tagállamait arra, hogy akarattuk ellenére engedélyezzék a víz kereskedelmi felhasználását. A CETA értelmében a felek önállóan dönthetnek vízkészleteik felhasználásának engedélyezésére vonatkozó esetleges döntések visszavonását sem akadályozza meg.”; a Kanada és az Európai Unió és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodásról (CETA) szóló Közös értelmező okmány 11. pontja (Vizgazdálkodás). „A Bizottság újílag megerősíti, hogy a CETA nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely érinti a tagállamok arra vonatkozó jogát, hogy önállóan döntsenek vízforrásaik felhasználásáról és védelméről. A CETA 1.9. cikke újílag megerősíti, hogy a megállapodásban semmi nem kötelezi az Európai Uniót a víz kereskedelmi felhasználásának bármilyen célból történő engedélyezésére. A CETA csak abban az esetben lenne alkalmazandó ebben az ágazatban, ha az Európai Unió vagy tagállamai önállóan úgy döntenek, hogy engedélyezik a víz kereskedelmi felhasználását. Még abban az esetben is, ha az Európai Unió egyik tagállama úgy dönt, hogy engedélyezi a víz kereskedelmi felhasználását, a CETA teljes mértékben lehetővé teszi, hogy a tagállam megváltoztassa ezt a döntését, továbbá a tagállamnak megmarad az arra vonatkozó joga is, hogy közpolitikai céljainak elérése érdekében szabályozza a víz kereskedelmi felhasználását.”; a Tanács jegyzőkönyvében rögzítendő nyilatkozatok 8. pontja (A Bizottság nyilatkozata a vízről).

A CETA fent ismertetett szabályai ismerősek lehetnek az Európai Unió jogából is. Az Európai Unióban ugyanis – mint a vízjogra vonatkozó alfejezetben erre már utaltunk – a víz mennyiségi és minőségi aspektusaira vonatkozó szabályozás eltérő eljárásban kerülhet elfogására, és az EUMSZ szerint a víz mennyiségére vonatkozó uniós szabályozást a tagállamok képviselőiből álló Európai Unió Tanácsa különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangúlag fogadja el, amely rendelkezés pedig nagyfokú védelmet biztosít a tagállamok szuverenitásának a vízkészleteik mennyiségi aspektusait illetően (vagyis e rendelkezés nagyon hasonló jogi hatással bír mint a CETA azon fordulata, amely szerint a CETA egyik rendelkezése sem kötelezi az országokat arra, hogy bármilyen célból engedélyezzék a természetes állapotukban lévő vizek kereskedelmi felhasználását). Hasonlóan az előbb ismertetett CETA-megállapodáshoz az uniós Víz Keretirányelv is rendelkezik a víz jogi természetét illetően. Igaz ugyan, hogy nem magának a Víz Keretirányelvnek a rendelkező részében, hanem pusztán a preambulumban kapott helyett a gyakorta hivatkozott szöveg: „*A víz nem szökös kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell.*”⁷⁶⁹ Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a preambulumban lévő szöveg is fontos elemét képezi egy esetleges jogvita esetében a Víz Keretirányelv kapcsán eljáró uniós szervezet jogértelmezésének,⁷⁷⁰ ezért az „örökségi” státusz kimondásának így, a preambulumba integrálva is van jogi jelentősége. A Víz Keretirányelv egyébiránt nem részletezi azt, hogy kit tart „örökségnek” e viszonyrendszerben. Magából a szövegrész nyelvtani értelmezéséből pedig önmagában nem derül ki, de a Víz Keretirányelv hatályából egyértelműen megállapítható, hogy itt is a víz természetes állapota kapcsán mondta ki az uniós jogalkotó az örökségi jelleget. A Víz Keretirányelv e része tehát, hasonlóan a CETA-hoz, szintén a tagállamok szuverenitásának egyfajta zálogát jelenti.

Rátérve a kérdéskör magyar vonatkozásaira, az Alaptörvényünk B) cikke kimondja, hogy „*Magyarország független, demokratikus jogállam*”, vagyis ez – és a ténybeli helyzet alapján is – vonatkoznak rá mindazon szabályok, amelyeket a szuverén államok kapcsán írtunk. Az Alaptörvényünknek azonban vannak további rendelkezései is, amelyek tovább árnyalják e kérdéskört, és amelyek egyédivé teszik a magyar alkotmányt. Az Alaptörvény P) cikke a vízkészleteket a *nemzet közös örökségeként* definiálja. E leginkább államtudományi, közjogi megközelítésben értelmezhető kategóriát magunk részéről – hasonlóan más szerzőkhöz (például *Raisz Anikóhoz*) – bizonyos értelemben az *emberiség közös örök-*

⁷⁶⁹ VKI, preambulumban (1) pont.

⁷⁷⁰ Erre példaként lásd a C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 65. pontját („*víz különös védelmet igénylő örökségünknek minősül*”).

sége kategóriával gondoljuk szembeállíthatónak. Ennek kapcsán ugyanis érdemes utalni azon nemzetközi jogi irodalomban ismert törekvésekre, amelyek az emberiség közös örökségére hivatkozással próbálnak meg kivonni bizonyos felszín alatti vizeket az állami szuverenitás koncepciója alól.⁷⁷¹ Úgy gondoljuk, hogy e jogirodalomban ismert vitában a nemzet közös örökségének vizekre is kiterjedő kategóriája egyfajta állásfoglalásként is értékelhető az állami szuverenitás kategóriája mellett.⁷⁷² Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy számos *felszíni és felszín alatti vízádók határral osztott*, erre tekintettel pedig a nemzet közös örökségének – egyébiránt részleteiben nem meghatározott – kategóriája, annak abszolút formában történő értelmezése esetén, a jövőben konfliktusok forrása lehet szomszédos országokkal. Meglátásunk szerint tehát a határral osztott vízádók tekintetében a nemzet közös öröksége kategória csak megkötésekkel fogadható el, a *határvizek* (amely kategória egyébiránt szintén több értelemben is definiálható) vonatkozásában a *más népekkel való együttműködésre törekvés* kööttségével – amely elvárás meghatározásra is került az Alaptörvény Q) cikkében, ráadásul és többek között, éppen az „*emberiség fenntartható fejlődése érdekében*” kitételrel – korlátozva tartjuk helyesnek értelmezni.

III. Rendelkezési hatalom a magánjogban: a tulajdonjog. Az egyes országok a vizek tulajdoni szabályozásának kialakításában nagy szabadsággal rendelkeznek, ami pedig általánosságban elmondható e vonatkozásban az az, hogy a vizek természetes állapotban előforduló formái tekintetében gyakori az állami, illetve más társadalmi tulajdon meghatározó szerepe.⁷⁷³ Alaptörvényünk egyébiránt a vizek feletti magánjogi hatalom tekintetében is fontos rendelkezéseket tartalmaz. Így, fontos kiemelni, hogy a fentebb taglalt nemzet közös öröksége kategória nem esik egybe az Alaptörvény egy másik kategóriájával, nevezetesen a *nemzeti vagyonnal*, amely pedig – nem mellesleg – nem egyezik a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) preambulumban található ugyanilyen elnevezésű kategóriával. Míg az Alaptörvény nemzeti vagyon kategóriája – és az ez alapján elfogadott sarkalatos törvény (Nvtv.⁷⁷⁴) – az *állami*

⁷⁷¹ A vita részleteiről lásd RAISZ 2012a, 379–382.; lásd még RAISZ 2013.

⁷⁷² Megjegyezzük, hogy Szabó Marcel érvel az emberiség közös öröksége mellett, ugyanakkor – a Raisz Anikó által ennek kapcsán felvetett visszaélési lehetőségekre reagálva, mintegy válaszként – célszerűnek és hasznosnak tartaná e koncepciót „*a jövő generációk érdekeit védő koncepcióvá alakítani, és az emberiség közös örökségének gondolatát az egyes nemzetek közös örökségének mozaikjával kiegészíteni*”; SZABÓ 2014, 253.

⁷⁷³ A kérdéskör részletes feldolgozásáról lásd SZILÁGYI 2013c, 63–94. és 180–184., valamint SZILÁGYI 2015a, 35–38. és 43–47.

⁷⁷⁴ Lásd: a nemzeti vagyonról szóló 2011: CXCVI.tv.

és önkormányzati tulajdont, illetve vagyont foglalja magában, addig – egy elfogadottnak tekinthető jogirodalmi értelmezés szerint⁷⁷⁵ – a Kvt. nemzeti vagyon kategóriája egy szembehelyezkedésnek tekinthető azon teóriával, amely szerint a környezeti értékek uratlan dolgok lennének. Mindemellett pedig a Kvt. nemzeti vagyon kategóriája *nem azonosítható egyik tulajdoni formával sem* (például az állami-val), hanem magában foglalja az ország szempontjából meghatározó értékeket, függetlenül attól, hogy azok kinek a tulajdonában állnak. Mindezen lehatárolásnak abból a szempontból van jelentősége, hogy a vizek mindkét kategória, vagyis, mind az Alaptörvény–Nvtv., mind pedig a Kvt. nemzeti vagyon kategóriája által érintettek, ebből kifolyólag viszont alapvető fontosságú a konkrét ügyben az érintett kategória tisztázása.

Magyarországon az Alaptörvény által kialakított törvényi keretek között került sor a vizek és az azok használatát elősegítő vízi létesítmények (különösen a víziközmű-szolgáltatások és a mezőgazdasági öntözés infrastruktúrájának) tulajdoni rendjének újragondolására. A legfontosabb törvényi rendelkezéseket az Nvtv., a Vgtv., az önkormányzati tulajdonba kerülő vizek szempontjából lényeges vagyonátadási törvény,⁷⁷⁶ és a víziközművek esetében részben a Vksztv. tartalmazza.⁷⁷⁷ Az Nvtv. számos részletszabálya már hatálybalépése előtt is létezett más jogszabályban, az új törvény egyik nagy újítása maga a formája volt, nevezetesen, hogy az Alaptörvény előírásainak megfelelően, mint nemzeti vagyronról szóló törvényt sarkalatos törvényi formában fogadták el, ami egyfajta garanciális eleme lett az új szabályozásnak (amelyet a 2009-es privatizációs kísérletre tekintettel igen indokoltnak látunk⁷⁷⁸). E folyamatokkal, illetve részletszabályokkal magunk is több korábbi munkánkban foglalkoztunk.⁷⁷⁹ Amit jelen részben fontosnak tartunk kiemelni az az, hogy az új szabályozás immáron magánjogi alapon, a tulajdoni szabályokkal is megerősítette a magyar állam szerepét, rendelkezési hatalmát a vizek, illetve a vízi létesítmények felett; bizonyos vonatkozások (például a víziközművek) tekintetében egyébiránt hasonló folyamat történt az önkormányzatok esetében is. Vagyis a közhöz kötődő tulajdoni

⁷⁷⁵ BÁNDI 2011, 24–25.

⁷⁷⁶ Nevezetesen az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény. Lásd továbbá az időközben hatályon kívül helyezett, helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (például: 107. §).

⁷⁷⁷ Így például azt a szabályt is, hogy víziközmű kizárólag az állam vagy települési önkormányzat tulajdonában állhat; Vksztv. 6. § (1) bek.

⁷⁷⁸ Lásd erről: SZILÁGYI 2013c, 82–86.; lásd továbbá BODOKY 2010a; BODOKY 2010b.

⁷⁷⁹ A kérdéskör részletes feldolgozásáról lásd SZILÁGYI 2013c, 63–94. és 180–184., SZILÁGYI 2014b, SZILÁGYI 2015a, 35–38. és 43–47., SZILÁGYI 2017d, 427–432. Más szerzőktől lásd: BÁNVÖLGYI 2002; HORVÁTH M. 1997a, 193–201.; HORVÁTH M. 1997b, 257–267.; HORVÁTH M. 2015, 179–187.; HORVÁTH M. (szerk.) 2014, 16–18. és 24–26.; PUMP 2008; HORVÁTH M.–BARTHA (szerk.) 2016, 75–90.

forma egyértelmű hangsúlya jellemző a vizek és vízi létesítmények esetében (mindez azonban nem jelenti azt, hogy a magánszféra tulajdona teljesen eltűnt volna a rendszerből). Jelen munkánk korábbi részeiben már többször is utaltunk rá, hogy e folyamattal és a mögötte lévő stratégiával – a XXI. század vízválságának komolyságára tekintettel – azonosulni tudunk, ugyanakkor azt is hangsúlyoztuk, hogy több vonatkozásban is fontosnak tartjuk a rendszer finomhangolását, és a megvalósításhoz szükséges pénzügyi háttér biztosítását.

Végezetül szeretnénk utalni arra is, hogy a vízádók, illetve a vízi létesítmények (köztük a víziközművek illetve öntözőrendszerek) tulajdoni-hasznosítási kérdései mellett legalább ennyire fontos kérdéskör az, hogy a vizet hasznosító főbb vagyonelemek (mezőgazdasági földek, energia-előállító létesítmények) kinek a tulajdonában vannak, és hogy ez alapján azok hasznosítása felett – magánjogi értelemben – ki rendelkezik, ugyanis e rendelkezési hatalma alapján nagy befolyása lehet a vízhasználati kérdésekre is. Példaként utalnánk csak vissza arra, hogy világszinten a vizek fogyasztási célú hasznosításának 70%-a mezőgazdaságban történik. Ennek pedig nagyon fontos termelési tényezője, kerete a mezőgazdasági üzem, illetve azon belül is a mezőgazdasági föld. Vagyis az, hogy egy adott ország földtulajdonosai miként hasznosítják, illetve kívánják hasznosítani a földjeiket, egyúttal arra is döntő hatással van, hogy egy adott ország vízkészletét miként hasznosítjuk. A mezőgazdasági földek feletti legnagyobb magánjogi hatalmat (a rendelkezési jogot) pedig a tulajdon testesíti meg. Ezért meglátásunk szerint adott esetben a mezőgazdasági földek tulajdoni kérdései (például a földtulajdonjog koncentrációja, illetve a tulajdonosi háttér) is döntő jelentőségűek lehetnek (a tulajdonos döntési szabadságát ugyanis nagyon korlátozhatja a közhatalom gyakorlója).

5.2.3. A víz, mint környezeti elem

A víz, mint környezeti elem elnevezésű szabályozási koncepció a vízre akként tekint, mint amely része egy nagy rendszernek, a környezetnek, és amely önmagában emiatt is (közvetett) jogi szabályozási tárggyá válhat, válik. Jelen szabályozási koncepció ebből kifolyólag szoros összefüggésben van a környezetjoggal, és ezért igazak rá azon sajátosságok, amelyek a környezetjogra is; így például az, hogy lényegében a jogrendszer minden más területével szoros kapcsolatban van. Amiként a Kvt. általános indoklásában a jogalkotó is megfogalmazta: „*A környezetvédelmi szabályozás megújítása elsődlegesen a környezetbarát jogrendszer fogalmával jellemezhető... [:] nem képzelhető el környezetvédelmi jogi szabályozás önmagában... [:] [n]em létezik párhuzamosan egymás mellett a környezetvédelmi jogterület és a rajta kívüli minden más jogterület... [:] semmilyen szabályozás sem lehet megalapozott napjainkban környezetvédelmi érintettség nélkül...*” A környezetjog minden szabályozási szintje (nemzetközi,

európai uniós, nemzeti) komoly vízjogi relevanciával bír. A környezetjog általános része lényegében minden szempontból, a környezetjog különös része pedig számos vonatkozásban (különösen klímavédelem, természetvédelem, földvédelem) kapcsolódik a vizekhez.

A fentiek kapcsán meg kell jegyezzük, hogy a már korábban elemzett 1885-ös vízjogi törvényünk is hordozott magában vízminőségvédelmi elemeket, de kétségtelen tény, hogy az akkori szabályozásban az ezen típusú előírások csekélyebb súllyal voltak jelen, mondhatni, akkori arányuk össze nem hasonlítható azzal a jogszabálmennyiséggel, amelyet a jelenlegi környezetvédelmi (és benne: vízvédelmi) szabályozásunk képvisel. Mindez egyébiránt nemcsak a vizek védelmére igaz, hanem más környezeti elemekre is, ugyanis maga a környezetvédelmi szabályozás is csak a második világháborút követően alakult ki, s vált a későbbiekben egy, a környezetet egységes rendszerként kezelő szemléletté a jogban. Megítélésünk szerint ugyanis a környezetjog, mint speciális jogintézményeket is működtető jogterületen túl, a környezetvédelem, illetve a fenntartható fejlődés koncepciója az egész jogrendszertől is egy újfajta szemléletet követelt, vagyis mindezek hatására beszélhetünk akár egy környezeti-rendszer szemléletű jogrendszerről is optimális esetben.

Mint a vízjog elnevezéséről szóló alfejezetben erre már utaltunk, a Nemzeti Vízstratégia joggal foglalkozó alfejezete is a „*ő vízgazdálkodási feladatokat definiáló*” törvények – értelmezésünk szerint e törvények által lefedett szabályozási kört nevesíthetnének Magyarországon vízjogként – között tartja számon a Kvt-t. Ennek kapcsán jegyeztük meg korábban azt is, hogy mindezek miatt a Kvt. vízjogi jogszabálynak is tekintjük, amellet hogy a Kvt. – bizonyos értelemben – több annál. Megjegyezzük, hogy a két terület (vagyis a vízjog és környezetjog) közötti kapcsolat nem egyirányú, ugyanis maga a Kvt. is – mint a magyar környezeti jogi szabályozás meghatározó jogszabályi kerete – számos olyan törvényi szabályozási kört nevesít a környezeti szabályozás szempontjából kulcsfontosságú területként,⁷⁸⁰ amelyek – a Nemzeti Vízstratégia által is ekként nevesítve – vízgazdálkodási (vagyis értelmezésünk szerint: vízjogi) relevanciájuk; így például: vízgazdálkodási, bányászati, halászati, természetvédelmi törvények.

A fentiekén túl, a *víz, mint környezeti elem* és a *víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya* elnevezésű szabályozási koncepciók közötti kapcsolat nagyon szoros abban az értelemben is, hogy gyakorta ugyanazon (nemzetközi, európai uniós vagy nemzeti) jogi dokumentum egyaránt tartalmaz előírásokat mindkét szabályozási koncepcióra. Erre tekintettel nagyon nehéz – és bizonyos értelemben talán szükségtelen is – az egyes jogi dokumentumok egyértelmű

⁷⁸⁰ Kvt. 3. § (1)–(2) bek.

elhatárolása, minősítése a szerint, hogy az egyik, vagy a másik szabályozási koncepcióhoz tartoznak. Hasonlóságot mutat a két szabályozási koncepció abban is, hogy az egyes szabályozási koncepciók magyar jogtudomány által történő feldolgozottságát szemlélve is megállapítható az, hogy e két szabályozási koncepció – a többi szabályozási koncepcióval összevetve – jóval kiterjedtebb jogi szakirodalommal rendelkezik. E sajátosság miatt is –, illetve mivel már jómagunk is gyakorta publikáltunk e két szabályozási koncepció tárgyában – élünk azzal a lehetőséggel, hogy e két szabályozási koncepciót a többi szabályozási koncepcióhoz képest szerényebben, csak a főbb összefüggésekre tekintettel mutassuk be. Erre tekintettel, *víz, mint környezeti elem* elnevezésű szabályozási koncepció kapcsán röviden utalunk csak a kapcsolódó nemzetközi, európai uniós és magyar jogi dokumentumok körére, majd ezt követően térünk ki néhány, e szabályozási koncepció kapcsán felmerülő problémakörre.

I. A víz, mint környezeti elem elnevezésű szabályozási koncepció nemzetközi, uniós és magyar jogi hátterét tekintve a következőket emelnénk ki.

I.1. A nemzetközi vonatkozások tekintetében kiindulási alapként elfogadjuk azon jogi dokumentumok körét, amit *Boisson de Chazournes* nemzetközi jogász az *édesvízre alkalmazandó jog ökológizációja* elnevezésű saját szabályozási koncepciója kapcsán nevesített, alapvetően két csoportban vizsgálva az e szabályozási koncepcióra vonatkozó nemzetközi előírásokat.⁷⁸¹ Vagyis egyrészt sorra veszi a *nemzetközi vízjog* különböző – mások⁷⁸² és általunk⁷⁸³ is elemzett – szintű előírásait *univerzális* (UNWC, UNDLTA), *regionális* (UNECE Helsinki Egyezmény és a kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv, stb.) és *vízgyűjtő* (Szófiai Egyezmény) szinten. Másrészt pedig azon *nemzetközi környezetvédelmi egyezményeket* is fontosnak tartja e koncepciónál, amelyek alapvetően a vízhez képest más vagy bővebb szabályozási tárgyra vonatkoznak, de a vízre is jelentős hatásuk van, s amelyek között, mind *univerzális* (Ramsari Egyezmény, CBD, UNCCD, UNFCCC stb.), mind pedig *regionális* (Espooi Egyezmény, Aarhusi Egyezmény stb.) hatályú egyezményeket is számon tart. *Boisson de Chazournes* nemzetközi vízjog kapcsán nevesített nemzetközi szerződéseinek körét ugyanakkor magunk mindenképpen kiegészítendőnek tartjuk Magyarország és a szomszédos országok között kötött kétoldalú nemzetközi határvízi megállapodások rendszerével, amelyet korábbi munkánkban részletesen is elemeztünk, és amelyek továbbfejlesztését szintén fontos vízpolitikai és vízjogtudományi cél kell, hogy legyen.⁷⁸⁴ Mindezekén túl –

⁷⁸¹ BOISSON DE CHAZOURNES 2015, 109–146.

⁷⁸² Lásd különösen: AYLWARD et al. (eds.) 2009, 91–125.; OWIST-HOFFMANN-McINTYRE 2015, 6–7. TANZI, Attila et al. (eds.) 2015; WOUTERS 2013; BRUHÁCS, 1993; UNECE 2013; BRUHÁCS 2000; BRUHÁCS 2013; BUJDOS 2016; BUJDOS 2017; RAISZ 2012a.

⁷⁸³ SZILÁGYI 2013c, 95–102.

⁷⁸⁴ SZILÁGYI 2012b; SZILÁGYI 2013c, 102–110.

meglátásunk szerint – a vizek védelme kapcsán nagy szerepe lehet a nemzetközi magánjognak is, például a vizek szennyezése okán kialakult helyzet reparációjában⁷⁸⁵ (lásd erre példaként a Tiszai ciánszennyezés ügyét⁷⁸⁶), amely kérdésköre ezidáig jóval kevesebb figyelem fordult a kutatások során.

I.2. Az Európai Unió vízjoga – középpontban a Víz Keretirányelvvel – erőteljesen a víz, mint környezeti elem szabályozási koncepciója által formált, ami annak is betudható, hogy az uniós környezetpolitika keretében került kialakításra. Az EU kapcsolódó joganyagával, joggyakorlatával, illetve a vonatkozó szakirodalommal⁷⁸⁷ is részletesen foglalkoztunk már, mind jelen munka vízpolitikai részében, mind pedig korábbi munkáinkban.⁷⁸⁸ Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a víz, mint környezeti elem védelme szempontjából nagy jelentősége van az EU Seveso III. irányelvének⁷⁸⁹ is.

I.3. A magyar jogrendszerben a víz, mint környezeti elem szabályozási csomópont alapját – a már korábban elemzett – Alaptörvény több rendelkezése biztosítja, kereteit pedig a Kvt. – és bizonyos vonatkozásokban a Vgtv. – valamint számos más kapcsolódó törvény és alacsonyabb szintű jogszabály biztosítja, amelyek – a legkülönbözőbb szempontok alapján – elemez a hazai jogirodalom.⁷⁹⁰

II. A víz, mint környezeti elem jogi szabályozása kapcsán számos problémakör érdemelne kiemelt figyelmet, jelen tanulmányban azonban – a teljesség igénye nélkül – csupán háromra utalunk.

II.1. *A víz mennyiségi és minőségi aspektusai.* A két kérdéskör kapcsán nemzetközi szinten Magyarország esetében a legtöbb konkrétumot a kétoldalú határvízi nemzetközi egyezmények határozzák meg.⁷⁹¹ (a) A mennyiségi kérdések rendezése során van olyan megállapodás, amely konkrét arányt határoz meg a vízkészletek hasznosítása vonatkozásában a felek között; így az ukrán (mindkét országnak joga van felhasználni „a határvizetek egyeztetett vízkészletének legfeljebb a

⁷⁸⁵ A környezetvédelem nemzetközi magánjogi felelőssége kapcsán közöl értékes megállapításokat Csák Csilla; lásd: CSÁK 2013, 237–246.; CSÁK 2017.

⁷⁸⁶ SÁNDOR–SÜTŐ (szerk.) [s. a.]. Vö. BUJDOS 2015.

⁷⁸⁷ A vonatkozó szakirodalomból, csak a magyarra koncentrálnálva lásd: BÁNDI 2011, 451–464.; CSÁK 2008, 100–115.; CSÁK 2011, 31–45.; FARKAS CSAMANGÓ 2003; FODOR 2014b, 210–233.; HORVÁTH 2010, 305–347.; KECSKÉS 2013; KURUCZ 2002, 253–381. és 423–425.; MIKLÓS 2011, 75–81.; SZÜCS et al. (szerk.) 2009, 20–36., 395–418.; TÖNKŐ 2016; WÁGNER 2004.

⁷⁸⁸ SZILÁGYI 2013c, 110–140.; SZILÁGYI 2012a, 580–592.

⁷⁸⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2012/18/EU irányelve (2012. július 4.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek kezeléséről; előzményeiről lásd még SZILÁGYI 2013c, 97–99.

⁷⁹⁰ Lásd például: BÁNDI 2011, 451–464.; CSÁK 2008, 100–115.; MIKLÓS 2011, 75–81.; SZILÁGYI 2013c, 140–162.

⁷⁹¹ SZILÁGYI 2013c, 103–104.

felét”; 3. cikk),⁷⁹² a csehszlovák (mindkét országot megilleti „a határvizeken lefolyó természetes vízmennyiségnek műszaki beavatkozással nem növelt fele”; 3. cikk), az osztrák (differenciáltan határozza meg; bizonyos határvizek esetében az országok a „mesterséges beavatkozással nem növelt természetes vízhozam felerészével – a szerzett jogok sérelme nélkül” rendelkezhetnek szabadon; de vannak vizek, ahol a vízfolyások mentén feljebb fekvő állam a másik állam területére átfolyó természetes ún. kisvízhozamot egyharmadánál többel nem csökkentheti; 3. cikk). Mindezekkel szemben van olyan egyezmény, amely a fenti megállapodásokhoz képest általánosabban, rugalmasabban fogalmaz. A magyar–román megállapodás szerint – részben átvéve a Szófiai Egyezmény előírásait – például „a határvizek vízkészletének méltányos és fenntartható felhasználását biztosító intézkedéseket a Szerződő Felek szakértői a határvizek vízmérlegei és az idevonatkozó vízgyűjtő-gazdálkodási tervek alapján határozzák meg” (7. cikk). (b) A minőségi kérdések kapcsán több kérdéskör is felvethető a kétoldalú megállapodások vonatkozásában. (b1) A határon áterjedő hatások pontos koncepciójának szabályozása csak kevés egyezményben található meg pontosan. Megítélésünk szerint lényegében csak a román megállapodásban; bár kétségtelen, hogy más egyezményben is van rá utalás (például ukrán), körülírás. A határon áterjedő hatások káros hatásainak kiküszöbölése végett az egyes egyezmények hol előzetes konzultációt, hol előzetes hozzájárulást írnak elő. (b2) Az egyezmények többsége tartalmaz kötelezettséget a határvizek tisztaságának megőrzése, és a határokon áterjedő káros hatások megelőzése vonatkozásában. Lényegében az összes megállapodásból kiolvasható a rendkívüli szennyezés, határvizekkel összefüggő veszély esetén fennálló tájékoztatási kötelezettség.⁷⁹³ (b3) A rendkívüli szennyezések esetén fennálló felelősség kérdésével kevés egyezmény foglalkozik közvetlenül. A magyar–ukrán szerződés alapján „a szennyezés elhárításával összefüggő költségeket a szennyezést okozó viseli” (4. cikk). Ennél jóval szélesebb körű felelősségi kérdést rendez a magyar–román egyezmény, amely értelmében: „A Szerződő Felek érvényesítik a szennyező fizet elvet, és ennek alkalmazásához bevezetik az EU szinten kidolgozott módszertant. A Szerződő Felek külön Szabályzatban rögzítik a határvizeken a rendkívüli szennyezés határon áterjedő károsítása esetén figyelembe veendő részletes elveket és alkalmazandó eljárásokat.” (8. cikk)

A Víz Keretirányelv egyik fontos sajátossága (egyúttal hiátusa), hogy az elsődlegesen a vizek minőségi vonatkozásait rendezi, a mennyiségi gazdálkodás aspektusait azonban pusztán csak kiegészítő jelleggel taglalja. Mindez a sajátosság egyébiránt – amint a vízpolitikai részben erre már részleteiben is utaltunk –

⁷⁹² Az ukrán vízügyi helyzet kapcsán lásd: ENSZ GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS 2009.

⁷⁹³ Utóbbi elvet már a Korfu-szoros ügy megalapozta a nemzetközi környezetjog érvrendszerében, lásd Nemzetközi Bíróság, *Korfu-szoros ügy*, Egyesült Királyság vs. Albánia, 1948. március 25. (prel.), 1949. április 9. (merits). Lásd még RAISZ 2011a, 94., 99.

a Víz Keretirányelv „jogalapját tükrözi, mivel azt a korábbi együtt döntési eljárásra vonatkozó EK 175. cikk (jelenleg EUMSZ 192. cikk) alapján fogadták el. Ugyanakkor e tekintetben meg kell jegyezni, hogy az EK 175. cikk (2) bekezdéséből eredően a mennyiségi vízkészlet-gazdálkodást, illetve az e készletek rendelkezésre állását akár közvetlenül, akár közvetve befolyásoló intézkedések problematikája a jogalkotási eljárás során egyhangú döntéshozatalt követelt meg.”⁷⁹⁴ Márpedig ezen egyhangú döntéshozatalra a tagállamok közötti érdekellentétek miatt nem kerülhetett sor.

A magyar nemzeti előírásokra áttérve megállapítható, hogy a vizek védelmét több törvény⁷⁹⁵ is érinti *expressis verbis*, amely törvények közül, jelentőségüknél fogva különösen a Kvt. és a Vgtv. emelkedik ki. A magyar szakirodalomban elterjedt nézet szerint a magyar vízvédelem esetén is érdemes megkülönböztetni annak két aspektusát. Az egyik a vizek minőségi kérdéseit taglaló ún. *minőségi vízvédelem*, a másik pedig a vízkészletek mennyiségi aspektusait magában foglaló ún. *mennyiségi vízvédelem*. Van olyan szerző, aki *általános szabályként* a víz minőségi védelmének kiindulási jogszabályaként a Kvt.-t, a víz mennyiségi védelmének bázisaként a Vgtv.-t határozza meg.⁷⁹⁶ Ehhez kapcsolódóan létezik olyan értelmezés is, amely szerint egyébiránt a mennyiségi vízvédelem „*leggyyszerűsítve, általában azonosítható a vízgazdálkodással*”;⁷⁹⁷ amely kijelentést a Vgtv. fogalomhasználatára tekintettel csak bizonyos megszorításokkal lehet elfogadni, hiszen a Vgtv. *vízgazdálkodási* fogalmába⁷⁹⁸ nemcsak a víz védelme értendő bele, hanem a víztől való védelem is (értsd: a *vízkárelhárítás*). A Vgtv. egy másik alapkategóriája, a *vízhasználat*⁷⁹⁹ pedig egyértelműen utal arra, hogy a Vgtv. hatálya a mennyiségi aspektuso-

⁷⁹⁴ C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 41. pontja; lásd továbbá az indítvány 40–42., 70–71., 89. pontjait.

⁷⁹⁵ Lásd például a teljesség igénye nélkül készített vonatkozó felsorolást: SZILÁGYI 2013c, 14–143.

⁷⁹⁶ MIKLÓS 2011, 75.

⁷⁹⁷ BÁNDI 2011, 453.

⁷⁹⁸ „*Vízgazdálkodás: a vizek hasznosítása, hasznosítási lehetőségeinek megőrzése, a vizek kártételei elleni védelem és védekezés (vízkárelhárítás).*”; Vgtv. 1. sz. melléklet 22. pont; lásd továbbá a Vgtv. tárgyi hatályról rendelkező 1. § (1) bek.-ét.

⁷⁹⁹ „*Vízhasználat: az a tevékenység, amelynek következménye a víz lefolyási, áramlási viszonyainak, mennyiségének, minőségének, továbbá a medrének, partjának a víz hasznosítása érdekében való befolyásolása.*”; Vgtv. 1. sz. melléklet 23. pont; lásd továbbá a Vgtv. tárgyi hatályról rendelkező 1. § (1) bek.-ét. Vö. ua. a VKI 2. cikk 39. pontjában meghatározott vízhasználat fogalmával, amely a VKI alapvetően minőségi-megközelítése miatt más fogalomterjedelemmel bír; lásd még erről C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 77–78., valamint 40–42., 70–71. pontjait.

kon kívül magába foglalja a minőséget is. A Vgtv. fogalomhasználatában a mennyiségi vízvédelem sokkal inkább a *vízkezelés-gazdálkodás*⁸⁰⁰ meghatározásával jelölhető. A legtöbb szerző talán éppen ezért ért egyet abban, hogy számos vízvédelmi jogszabály mind minőségi, mind mennyiségi előírásokat is magában foglal, azaz a vízvédelem két aspektusa az egyes vízvédelmi jogszabályokban nem különül el élesen egymástól.⁸⁰¹ Ez természetesen legfőképpen annak tudható be, hogy vízkivétel – vagyis a vizek mennyiségi változása – közvetlenül befolyásolja a vizek minőségét. Mindezt egyébiránt magának a Kvt.-nek a rendelkezései is megerősítik:⁸⁰² ezek szerint a *környezeti elemek* – mint amilyen a víz⁸⁰³ – védelme egyaránt jelenti azok minőségének, mennyiségének és készleteinek a védelmét.⁸⁰⁴ Következésképpen megállapíthatjuk, hogy habár a vízvédelem mennyiségi és minőségi oldala közötti különbségtételnek van létjogosultsága, a Kvt. és Vgtv. között nem lehet aszerint különbséget tenni, hogy a Kvt. a vizek minőségi, míg a Vgtv. a vizek mennyiségi védelmére lenne inkább hivatott. Meglátásunk szerint a Kvt. egy szélesebb rendszerben közelíti meg a vizeket (ráadásul a pusztán védelmi szemléletet meghaladó, tágabb magatartásrendszerben), illetve az azokat érintő környezet-használatokat,⁸⁰⁵ a Vgtv. pedig – figyelemmel a Kvt. és kapcsolódó más környezetvédelmi és természetvédelmi jogszabályok előírásaira⁸⁰⁶ – egy szűkebb vízkár-elhárítási⁸⁰⁷ és – a leginkább a vizek természeti erőforráskénti megközelítéséhez kötődő – vízhasznosítási viszonyrendszerben.

II.2. Felszín alatti és felszíni vizek integrált védelme és állapotuk fejlesztése. Napjainkra a felszíni és felszín alatti vizek komplex megközelítése megjelenik, mind a nemzetközi megállapodásokban (UNWC, UNDLTA, Helsinki Egyezmény, Szófia Egyezmény, Magyarország kétoldalú határvízi megállapodásai⁸⁰⁸), mind

⁸⁰⁰ „Vízkezelés-gazdálkodás: azoknak a tevékenységeknek az összessége, amelyeknek célja a vizek használatára irányuló igények kielégítése oly módon, hogy ennek következtében a vizek állapotában visszafordíthatatlan változás ne következék be és a vízkészlethez való hozzáférés lehetősége ne csökkenjen.”; Vgtv 1. sz. melléklet 29. pont.

⁸⁰¹ Lásd például BÁNDI 2011, 454.; CSÁK 2008, 102.

⁸⁰² Kvt. 13. § (2) bek.

⁸⁰³ „Környezeti elem: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői.” Kvt. 4. § 1. pont.

⁸⁰⁴ Hasonlóképpen rendelkezik Kvt. 18. § (1) bek., 21. § (1) bek.

⁸⁰⁵ „Környezethasználat: a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység.”; Kvt. 4. § 9. pont.

⁸⁰⁶ Lásd erről a Vgtv. preambulumát.

⁸⁰⁷ A fogalmáról lásd a Vgtv 1. sz. melléklet 30. pontját.

⁸⁰⁸ „Az egyezmények hatálya lényegében kiterjed a felszíni és a felszín alatti vizekre is. Megítélésünk szerint egy egyezmény, az osztrák-magyar megállapodás esetén mindazonáltal a felszín alatti vizekre kiterjedő hatály csak közvetett módon levezethető, azaz ez komoly bizonytalanságra adhat okot. A többi országgal kötött megállapodásban azonban hol pontosabban, hol kevésbé pontosan, de szerepel a felszín alatti vizekre hivatkozás. Korához

az európai uniós joganyagban, mind pedig a magyar jogszabályokban. Úgy gondoljuk, hogy nem igényel különösebb igazolást, ha megállapítjuk, hogy a felszín alatti vízadók és a felszíni vízadók védelme, a velük való gazdálkodás, valamint a rájuk vonatkozó jogi szabályozás jelentős eltérést mutat. A jogi szabályozás kapcsán röviden arra érdemes utalni (lásd részleteiben a jelen munka korábbi részeit), hogy bizonyos pontokon (jól példázza mindezt a termálvíz-szabályozás, vagy éppen az illegális kutak elleni fellépés is) kívánatos lenne a felszín alatti vizek jogi szabályozását felzárkóztatni a felszíni vizek esetén létező szabályozási-védelmi szinthez, a kettő közötti (bizonyos értelemben hátrányos) megkülönböztetést megszüntetni, és a kettőt még nagyobb fokú rendszerszemlélettel kezelni. Fontosnak tartanánk ennek következetes megvalósítását például – az egyébiránt nagyon előremutónak számító – tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciójában (a koncepcióról lásd a vízgazdálkodásról szóló fejezetet), amely esetében fontosnak gondolnánk, hogy az eddigiekhez képest hangsúlyosabban jelenjen meg a felszín alatti vizek kérdése is. A felvetettekkel kapcsolatban szorosán összefügg, az alább részletezendő problémakör is, amely jó példa a felszíni és felszín alatti vízadók eltérő védelmi-szintű szabályozásra.

II.3. A határral osztott felszíni- és felszín alatti vízadók. Mivel Magyarország vízadóinak jelentős része határral osztott, ezért különösen fontos kérdés az, hogy mennyire lehet hatékony a magyar vízvédelmi szabályozás az uniós és nemzetközi jog nem létező, avagy létező, de nem, illetve nehezen végrehajtható szabályainak keretében. Néhány sorral feljebb éppen annak kapcsán fogalmaztuk meg kritikai észrevételeinket, hogy a jelen generációk a jövő generációk terhére vállalnak fel terheket. Ugyanígy bírálendő azonban az is, amikor például a *felvízi országok az alvízi országokra* hárítják a környezeti terheket. Ne csak a piac és annak védelme legyen közös, de a környezetünk és annak védelme is! A Víz Keretirányelv és kapcsolódó jogi előírások egyik legnagyobb hiányossága (a számtalan mentesülési lehetőség mellett⁸⁰⁹) a vizek *határon átnyúló* mennyiségi és minőségi kérdéseinek megfelelő rendezése. A problémakör egyik fontos eleme a felmerülő, rendkívül komplex felelősségi kérdések vizsgálata is.

(1955) képest egyébiránt a Jugoszláviával kötött egyezményben kifejezetten előremutónak tartjuk, hogy a »vízrendszer« koncepciójában egy átfogó, felszín alatti vizekre kiterjedő (lényegében a hidrológiai cikluson alapuló) fogalmat használ.” SZILÁGYI 2013c, 103.

⁸⁰⁹ Lásd az EU Bíróság C-525/12. sz., Európai Bizottság kontra Németország ügyben 2014. szeptember 11-én hozott ítéletét.

5.2.4. A víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya: áru és szolgáltatás

Az előző szabályozási koncepciók számos esetben (ha nem is kizárólagosan) a vizek emberi kitermelés előtti állapotával és a mindezekhez kötődő társadalmi viszonyokkal foglalkoztunk. Jelen szabályozási koncepció azonban már egyértelműen a víz kitermeléséről, illetve emberi felhasználhatóságáról szól. A szabályozási koncepció alábbi elemzése során törekedtünk rá – még ha ez nem is volt minden vonatkozásban lehetséges – hogy az általánostól a speciális felé haladva kerüljenek bemutatásra a szabályozás egyes elemei. Ezen logikai vezérfonal mentén igyekszünk bemutatni, hogy a víz, mint természeti erőforrás miként válhat a kereskedelmi ügyletek tárgyává, áruként, illetve szolgáltatásként. Utóbbi kategórián belül külön jelentőséget tulajdonítunk a közvetlen emberi felhasználásnak is. Mindezeket megelőzően azonban, bevezető jelleggel röviden kitérünk arra is, hogy e szabályozási koncepció hátterét milyen nemzetközi, uniós és nemzeti (magyar) joganyag képezi.

E szabályozási koncepció lesz az, meglátásunk szerint, amely – bizonyos kiegészítésekkel – leginkább fedi a nemzetközi, illetve magyar vízjogként lehatárolt területet, (szorosan összekapcsolódva – az előző koncepció bevezetőjébe írtak szerint – a víz, mint környezeti elem szabályozási koncepcióval!).

A nemzetközi jogban (a) az első vízhasználat, amely szabályozásra került a hajózás volt, ezt követte a halászat szabályozása, majd pedig az egyéb használati módok.⁸¹⁰ (a1) A hajózás kapcsán Európában különösen az 1919-es Versailles-i Szerződést, a nemzetközi érdekű hajózható utak ügyére vonatkozó 1921-es Barcelonai Egyezményt és Szabályzatot⁸¹¹ valamint a Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában született 1948-as Belgrádi Egyezményt⁸¹² érdemes kiemelni. (a2) A halászattal kapcsolatban a Duna halászati hasznosítására vonatkozólag született 1958-as Bukaresti Egyezmény jelenthet fontos kiindulási alapot.⁸¹³ (a3) Az egyéb használatok esetében az UNWC, illetve az UNDLTA képeznek fontos univerzális szerződési alapot (utóbbi még csak tervezeti formában), amelyet a regionális rendszerek (Helsinki Egyezmény, Szófia-i Egyezmény), és az egyes országok kétoldalú megállapodásai (így Magyarország kétoldalú határvízi megállapodásait) egészítenek ki. (b) A nemzetközi jog különböző vízhasználókat szabályozó normáin túl a víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya elnevezésű szabályozási koncepció fontos forrását képezi a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga, különösen a Világkereskedelmi Szervezethez

⁸¹⁰ BOISSON DE CHAZOURNES 2015, 13–33., 54–77.

⁸¹¹ Magyarországon kihirdette: 1928. évi XXXIX. törvénycikk.

⁸¹² Magyarországon kihirdette: 1949. évi XIII. törvény.

⁸¹³ Magyarországon kihirdette: 1962. évi 9. törvényerejű rendelet.

(WTO) kapcsolódó joganyag,⁸¹⁴ illetve a befektetővédelmi megállapodások, amely utóbbiak kapcsán különösen relevánsak lehetnek azok a szabadkereskedelmi megállapodások, amelyek az EU által kezdeményezve születnek (illetve részben születtek) más országokkal (Kanada, USA, Kína stb.).

Az európai jogban a Víz Keretirányelv – amely maga az EU környezetpolitikáján belül, vagyis ebből következően elsődlegesen a víz, mint környezeti elem szabályozási koncepció alapján került elfogadásra – és az ahhoz kapcsolódó egyéb uniós (tipikusan) irányelvek fontos kereteket állapítanak meg a vizek hasznosítása kapcsán is. Ezen túl azonban a vizek hasznosítása szempontjából más uniós szabályoknak is nagy jelentősége van, illetve lehet, így például az EU gazdasági alapszabadságának (különösen az áruk, szolgáltatások és tőke szabad mozgása jöhet szóba).

A magyar jogi háttér vonatkozásában az általunk (a) magyar vízjogként nevesített jogszabályi kör, valamint ugyanott (b) a vízjogi relevanciájú előírásokat tartalmazó jogszabályokként meghatározott kör az, amely a leginkább lefedi a víz, mint természeti erőforrás elnevezésű szabályozási koncepciót.

I. A víz, mint környezeti elem elnevezésű szabályozási koncepcióhoz képest a víz természeti erőforrásként⁸¹⁵ történő definíálása már egyfajta szűkítést foglal magában. Az Alaptörvény maga is több helyen tartalmaz előírásokat a *természeti erőforrások* vonatkozásában, annak tartalmát illetően azonban egyedül a P) cikkben találhatunk némi fogódzót. Az Alaptörvény P) cikke a természeti erőforrásoknak ugyanis egy példálózó felsorolását adja, ekként nevesítve a termőföld és erdők⁸¹⁶ mellett a vízkészletet is. Az Alaptörvényhez képest átfogóbb és részletesebb kategóriát tartalmaz a Kvt., amely (4. § 3. pont) természeti erőforrásként definíálja a – *mesterséges környezet kivételével – társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználható környezeti elemeket (így: a földet, levegőt, vizet, élővilágot) vagy azok egyes összetevőit*. A Kvt.

⁸¹⁴ BOISSON DE CHAZOURNES 2015, 13–33., 78–108.

⁸¹⁵ „A jó élet elképzelhetetlen a természeti erőforrások megfelelő mennyisége és minőségi állapota nélkül. A természeti erőforrások helyzete szorosan összefügg egyes nemzetstratégiai jelentőségű kérdéskörökkel, többek között az élelmezés-, energia- és környezetbiztonsággal, megőrzésük pedig hosszú távon szolgálhatja a közjót, a gazdasági fejlődést és az életminőség javítását. A természeti erőforrások által nyújtott ökoszisztéma-szolgáltatások a természetes és az ember által módosított ökoszisztémák által a társadalom számára biztosított közvetett és közvetlen hasznokat jelentik. Ilyen hasznok a termelésel összefüggő szolgáltatások (például élelem, takarmány, nyersanyag), a természeti körfo-lyamatokkal kapcsolatos szabályozó szolgáltatások (például klímaszabályozás, beporzás, árvízvédelem), a támogató szolgáltatások (például tápanyag-körforgás, talajok ke-letkezése), és a kulturális szolgáltatások (például pihenés-feltöltődés, oktatás, művészeti inspiráció).” Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia (NFFS; a 18/2013. (III. 28.) OGY határozat melléklete), 3.2. pont.

⁸¹⁶ Az erdő komplex magyar jogi meghatározása kapcsán lásd: SZILÁGYI 2017e.

tehát egy, az Alaptörvényhez képest, teljesebb felsorolást ad a természeti erőforrások körét illetően, egyúttal meghatározza a környezeti elem és a természeti erőforrás közötti *differentia specificat*, nevezetesen a *társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználhatóságot*. Utóbbi sajátosság – habár meglehetősen tágan értelmezhető, ráadásul időben is változó kategóriát takar – mindazonáltal a víz, mint környezeti elem körét leszűkíti azon vizekre, amelyek esetén a társadalmi felhasználhatóság lehetősége egyáltalán megjelenhet. A vizekre vonatkozó jogi szabályozást tekintve, talán ez a szabályozási tárgy az, amelyet a Vgtv.⁸¹⁷ *vízkezelés-gazdálkodási* kategóriája leginkább lefed. Magunk részéről⁸¹⁸ egyébiránt – legtágabb értelemben – a víz, mint természeti erőforrás szabályozási tárgy alá soroljuk azt az esetet is, amikor egy ember a saját *személyes szükségletei kielégítésére* (például megtölti kulacsát a forrásvízből) vételez vizet egy természetes vízáradóból.

A vizek vonatkozásában e ponton érdemes végiggondolni azt is, hogy a vizek milyen specialitásokkal is bírnak a természeti erőforrások között. Míg a Kvt.⁸¹⁹ a vizet, mint *korlátozottan előforduló (természeti) erőforrást* (valamint alapvető életfeltételt) határozza meg, addig a Víz Keretirányelv⁸²⁰ a felszíni és a felszín alatti vizeket *elvből megújuló természeti erőforrásként* definiálja; a vízkörforgás sajátosságaira tekintettel – minthogy a vízkörforgás más aspektusait emelik ki – mindkettővel egyet lehet érteni (vagy éppen mindkettőt lehet vitatni).

II. A természeti erőforrás kategórián belül jogi szabályozási helyzetét illetően speciális helyet foglal el azon vizek köre, amelyek kereskedelmi ügyletek tárgyaivá válnak (utóbbi kör kapcsán természetesen felhívva a figyelmet a Víz Keretirányelv preambulumban található figyelmeztetésre; nevezetesen, hogy *„a víz nem szokásos kereskedelmi termék”*). Amíg a természeti erőforrás kategória esetén a társadalmi szükségletek kielégítésének pusztá lehetőségét fogalmazza meg a jogalkotó, addig a *kereskedelmi ügyletek tárgyát* képező áru, illetve szolgáltatás kategóriák már jelentősebb szűkítést takarnak.⁸²¹ Korábbi kutatásainkban⁸²² már foglalkoztunk azzal az alapvető fontosságú kérdéssel is, hogy a két kereskedelmi kategória – vagyis *az áru és szolgáltatás kategória – miként határolható*

⁸¹⁷ A Vgtv. preambuluma a törvény megalkotásának indokaként is a vizek hasznosítását, hasznosítási lehetőségeinek megőrzését fogalmazza meg (hozzátéve ugyanakkor a vizek kártételeinek elhárításával összefüggő emberi magatartásokat is).

⁸¹⁸ Vö. a C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 32. pontjával.

⁸¹⁹ Kvt. 19. § (1) bek.

⁸²⁰ VKI indoklásának (28) pontja.

⁸²¹ Érdekességképpen jegyezzük meg, hogy nemzetközi gazdasági kapcsolatok (de legalább is a WTO) jogában is foglalkoznak a víz természeti erőforrás jellegével; a víz *kimeríthető természeti erőforrás* jellege mellett érvel a GATT XX. cikke kapcsán: AYLWARD et al. (eds.) 2009, 330.; továbbá MATSUOKA 2001, 5.; lásd továbbá: WT/DS58/R, 1998. május 15.; WT/DS58/AB/R, 1998. október 12.

⁸²² SZILÁGYI 2013c, 167–180.

el egymástól a vizek vonatkozásában a WTO (különösen annak GATT és GATS egyezményei kapcsán), illetve az EU joga alapján, amely elhatárolást most is időszerűnek – egyúttal számos vonatkozásban (különösen a WTO áru kategória esetében) még eldöntetlen kérdésnek (!) – tartunk, mindemellett pedig jelen szabályozási koncepció fontos elemét képezi.

A víz, mint kereskedelmi ügyletek tárgya kapcsán fontos problémakört foglal magában az ún. „*virtuális vízkereskedelem*” – vagy más néven a „*virtuális víz*” vagy „*beágyazott víz*” kereskedelmének – témaköre,⁸²³ amellyel pedig a vízszemléletű kormányzás fejezetben részleteiben is foglalkoztunk. Mindezen jelenség azon víz mennyiségére utal, amelyet egy adott *áru vagy szolgáltatás előállítására felhasználtak*, s ezen eljárás alapján az egyes államok, illetve gazdasági közösségek a víz kereskedelmében termékeken keresztül vesznek részt, és nem a víznek magának a fizikai szállításán keresztül, amely egyébiránt egy bonyolult és költséges gyakorlat lenne. Az ismétlések elkerülése végett ezért itt csak arra utalunk, hogy e jelenséggel is számolni kell a vízkészleteink felhasználása kapcsán, továbbá, hogy a mezőgazdasági földek jogi sorsa létfontosságú a vízhasználatok feletti rendelkezés szempontjából, illetve hogy a befektetési szerződések, illetve az azokat meghatározó jogi környezet kutatásában kiemelt figyelmet kell kapjon minderre tekintettel a beépített víz is.

II.1. Rátérve a *víz, mint áru* kategóriára, érdemesnek tartjuk megemlíteni azt, hogy a víz egyúttal élelmiszer is lehet (kapcsolódó kategóriák még: *emberi fogyasztásra szánt víz, ivóvíz*), mely vonatkozásban számos jogi előírást találhatunk.⁸²⁴ A víz élelmiszerjellege kapcsán érdemesnek tartjuk vizsgálni az *élelmiszerbező való* jog bizonyos aspektusait, különös tekintettel annak viszonyát a vízhez való joghoz.

II.2. A víz, mint szolgáltatás kategória kapcsán elsőként egy nagyon fontos megkülönböztetésre érdemes kitérnünk. Nevezetesen, hogy a *kereskedelmi értelemben vett vízszolgáltatási* kategórián túl, tárgyalni kell a *környezeti szolgáltatás* kategóriáját is. A két kategória közötti különbségtétel volt az egyik hangsúlyos kérdése az Európai Unió Bírósága (CJEU) előtti ügynek,⁸²⁵ amelyben az Európai Unió Bizottsága és Németország – utóbbi oldalán beavatkozóként részt vett Magyarország⁸²⁶ is – a Víz Keretirányelv költségmegtérülési elvének alkalmazásán vitáztak a *vízszolgáltatások* viszonylatában. A 2014. szeptember 11-én zárult ügy egyik lényeges kérdése

⁸²³ WWAP 2012, 33–34.

⁸²⁴ SZILÁGYI 2013c, 227–228. Lásd például az *élelmiszerlánc*-szabályozás kapcsán; lásd OLAJOS 2017.

⁸²⁵ Lásd a korábban hivatkozott C-525/12. sz. ügyet.

⁸²⁶ Beavatkozó beadványában Magyarország egyébiránt arra is felhívta a figyelmet, hogy a VKI „*elfogadását megelőző jogalkotási munka során kifejezetten elvetették a Bizottság azon álláspontját, hogy a költségek megtérülésének elve valamennyi vízügyi tevékenységre kiterjedjen*”; C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 37. pontja.

tehát az volt, hogy mit is takar a Víz Keretirányelv vízszolgáltatás fogalma, s hogy azt kereskedelmi⁸²⁷ vagy környezeti⁸²⁸ értelemben kell alkalmazni. A vita tétje ugyanis az volt, hogy a költségmegtérülés elvét vajon az európai vízkivételek⁸²⁹ pusztán 21%-ára (ezt az álláspontot erősíti a kereskedelmi értelmezés) vagy pedig 80%-ára (ezt erősítette volna a környezeti értelmezés) kell-e alkalmazni. Meglátásunk szerint – amely álláspontunkat egy korábbi munkánkban⁸³⁰ fejtettünk ki részleteiben – az CJEU nem foglal egyértelmű állást az értelmezési vita e részében,⁸³¹ azonban az ítélet más részeitől arra a következtetésre lehet jutni, hogy a CJEU a Víz Keretirányelv értelmezés kapcsán alapvetően a kereskedelmi megközelítést véli helytállónak. A Víz Keretirányelv elemzését alapul véve magunk egyébiránt úgy látjuk, hogy a Víz Keretirányelv vízszolgáltatás fogalmának leginkább a belső piaci (vagyis kereskedelmi) értelemben vett szolgáltatás fogalomértelmezés felel meg, míg a környezeti szolgáltatás koncepciója a költségmegtérülés elvének egyik költségtényezőjével, az ún. külső költségek vonatkozásában tűnik fel és bír relevanciával. Ezen értelmezésünket erősíti a *vízszolgáltatások körének VGT2-ben történt lehatárolása* is. A VGT2 alapján vízszolgáltatás: (a) közüzemi vízellátás, (b) települési szennyvízszolgáltatás, (c) mezőgazdasági vízszolgáltatás (öntözés, halastavi, egyéb), (d) saját vízkivételek (ipari, mezőgazdasági, lakossági), (e) duzzasztás és tárolás vízenergia-termelési célra.⁸³²

⁸²⁷ Ennek elsődleges jogszabályhelyei: EUMSZ 57. cikk, 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikke.

⁸²⁸ Ennek elsődleges jogszabályhelye: 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének 13. pontja. Fontos kihangsúlyoznunk, hogy az EU bizottsági vélemény szerint ez a környezeti szolgáltatás fogalom nem esik egybe az ENSZ millenniumi ökoszisztéma-felmérésében meghatározott *'ökoszisztéma szolgáltatások'* (*ecosystem services*) kifejezéssel, amely az embernek nyújtott olyan szolgáltatásokra vonatkozik, mint amilyen az édesvízellátás és a belvízi utak, vagyis amely fogalmak feltételezik valamely emberi lény részvételét. Lásd a C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 32. pontját és annak 39. lábjegyzetét. Fontos megjegyezni, hogy például az OECD és az Eurostat Munkacsoportjának korábbi megállapítása szerint a környezeti szolgáltatások és áruk kategóriája *„azokat a tevékenységeket foglalja magában, amelyek olyan termékeket és szolgáltatásokat állítanak elő, amelyek a vízzel, levegővel és földdel kapcsolatos környezeti károk valamint hulladékokhoz, zajhoz és ökoszisztémához kötődő problémák mérését, megelőzését, korlátozását, csökkentését és kijavítását célozzák. Ez magában foglalja azokat a tisztább technológiákat, termékeket és szolgáltatásokat, amelyek csökkentik a környezeti kockázatot és szennyezést, valamint az erőforrások használatát”*. OECD–EUROSTAT 1999, 9.

⁸²⁹ C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 31. pontja és 37. lábjegyzete.

⁸³⁰ SZILÁGYI 2015d.

⁸³¹ Vö. ezzel szemben a C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 59–63., valamint 68–70. pontjaival.

⁸³² VGT2, 1385–1386.

III. A Víz Keretirányelv a vízszolgáltatásokra vonatkozó költségmegtérülési elv taglalása kapcsán (9. cikk) kiemelten kezeli az ipari, a mezőgazdasági és a háztartási vízhasználatot. Ennek megfelelően a következőkben alapvetően e vízhasználatokra koncentrálni folytatjuk tovább elemzésünket, kiemelve azt, hogy ezek számos részletét más szempontok alapján már elemeztük jelen munkánk korábbi részeiben (különösen a vízpolitikai fejezetben).

III.1. Az *ipari vízhasználat* vonatkozásában egyrészt általánosságban utalnunk kell a virtuális vízkereskedelem kapcsán leírtakra, másrészt pedig érdemesnek tartjuk külön kiemelni az energiaszektor specialitásait (ezekkel részben a vízszemléletű kormányzás című fejezetben foglalkoztunk). Az *energiaszektor* ugyanis számos szállal kapcsolódik a vízhasználatához,⁸³³ és a magyar aktualitásokat tekintve is rendkívül szerteágazó joganyag alkalmazását igényli; lásd például a vízenergiával, mint megújuló energiával összefüggő szabályokat,⁸³⁴ vagy a termálenergia hasznosításával összefüggő problémakört,⁸³⁵ vagy éppen az atomreaktoraink hűtése kapcsán felvetett természetvédelmi vonatkozásokat.

III.2. A *mezőgazdasági vízhasználat* kapcsán Magyarországon nagy változások történtek, illetve vannak folyamatban, és ezekkel összefüggésben komoly jogi problémák megoldására is sort kellett keríteni. Mivel ennek részleteivel több munkánkban⁸³⁶ foglalkoztunk, ezért itt pusztán csak arra utalunk, hogy a kérdéskör rendezése kapcsán a jogalkotó fontosnak tartotta újrafogalmazni a (*területi vízgazdálkodás*)⁸³⁷ jogi fogalmával összefüggésben álló, de azt nem kimerítő) *mezőgazdasági célú vízgazdálkodás*⁸³⁸ fogalmát és egyúttal beiktatni a *mezőgazdasági vízszolgáltatás*⁸³⁹ fogalmát is, amely pedig magában foglalja a mezőgazdasági területek öntözését,⁸⁴⁰ a halastavak és egyéb mezőgazdasági vízhasználat vízellátását szolgáló, továbbá a mezőgazdasági vízszolgáltatási rendszerhez kapcsolódó, egyéb célú vízigények kielégítésére irányuló tevékenységeket.

III.3. A *háztartási vízhasználaton* magunk az emberi személyes szükségletek kielégítését célzó vízfelhasználást értjük. A közvetlen emberi vízfelhasználás kereskedelmi értelemben véve nem feltétlenül esik egybe a vízszolgáltatások kategóriájával (csak ismétlésképpen utalunk rá ua., hogy a C-525/12. sz. ügyben megnyilvánuló bizottsági álláspont (környezeti) vízszolgáltatás fogalma ezzel

⁸³³ Az összefüggések vonatkozásában lásd SZILÁGYI 2013c, 34., 156–158.

⁸³⁴ Lásd OLAIOS 2010, 172–180.

⁸³⁵ Ennek aktuális szabályozása kapcsán lásd SZILÁGYI 2015a, 42–43., ZÁKÁNYI 2017, 173–192.

⁸³⁶ Lásd SZILÁGYI 2015a, SZILÁGYI 2017d, SZILÁGYI 2017c, SZILÁGYI 2017g.

⁸³⁷ A víztársulatokról szóló 2009: CXLIV.tv. 1. § 35. pont.

⁸³⁸ Vgtv. 1. m. 13. pont.

⁸³⁹ Vgtv. 1. m. 41. pont.

⁸⁴⁰ A *mezőgazdasági öntözés* lásd: 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet 2. § 24. pont.

szemben kiterjedt az önellátási célú vízkivételre is⁸⁴¹). A kérdéskör két lényegi vonatkozása az *ivóvíz* és a *szeptáció* kérdése (utóbbi kapcsán a magyar szakma szívesen látna valamilyen magyar kifejezést is).

E szabályozási csomópont egyik fontos leágazása a *vízhez való jog*⁸⁴² kérdése, amellyel ugyanakkor később önálló szabályozási koncepcióként foglalkozunk.

Jelen szabályozási csomópont *víziközmű-szolgáltatás*hoz kapcsolódó része a vízjogi témakör egyik leggyakrabban kutatott területe a magyar jogtudományban is.⁸⁴³ A víz, mint kereskedelmi szolgáltatási kategória és annak különösen víziközmű-szolgáltatási része kapcsán a következő megjegyzéseket tesszük. (a) A víz, mint kereskedelmi szolgáltatás WTO-jogi megítélése vonatkozásában fontosnak gondoljuk kiemelni, hogy mérséklendő bizonyos WTO-tagok, különösen a fejlődő országok, félelmeit,⁸⁴⁴ a WTO Titkárság egy 2005-ös anyagában⁸⁴⁵ a következő álláspontot fejtette ki a vízszektor és a GATS viszonya kapcsán. A WTO-tagok a GATS alapján nincsenek arra kötelezve, hogy vízszektorukat privatizálják, illetve liberalizálják. A WTO-tagok – a WTO Titkárság szerint – lényegében a következő lehetőségek közül választhatnak: (a1) fenntarthatják a köz- vagy magán monopóliumot; (a2) megnyithatják a vízszolgáltatási piacukat a belső piaci verseny számára; (a3) megnyithatják a vízszolgáltatási piacukat a külső verseny számára anélkül, hogy kötelezettséget vállalnának a GATS alapján; (a4) megnyithatják a vízszolgáltatási piacukat a külföldi cégek számára a GATS-rendszerben történő kötelezettségvállalással. A WTO Titkárság fenti álláspontja kapcsán ugyanakkor fontosnak tartjuk hivatkozni azon szerzők véleményét, akik szerint nem a GATS és a WTO kötelezi (leggyakrabban: fejlődő) országokat a vízszektoruk privatizációjára és liberalizálására, hanem a nemzetközi pénzügyi szektor szereplői (például a Világbank) azok, akik hatására a pénzügyi problémákkal küzdő országok „önként” nyitják meg piacukat.⁸⁴⁶ Napjaink egyik jelentős kérdése, hogy a kétoldalú kereskedelmi megállapodásokban a kereskedelmi felek miként rendezik e kérdéseket. (b) A víz, mint kereskedelmi szolgáltatás liberalizációja az európai jogban is időről

⁸⁴¹ Lásd a C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 32. pontját és annak 39. lábjegyzetét, illetve vö. azt a főtanácsnoki indítvány 59–63. pontjaival.

⁸⁴² Ennek magyar jogirodalma kapcsán lásd különösen SZAPPANYOS 2013, 11–130; SZABÓ–GREKSZA (szerk.) 2013, 2–15., 34–48., 49–67., 97–114., 116–135., 136–154., 155–169., 170–179., 180–193., 194–211.; ANTALI 2011; KARDOS 2004; KECSKÉS 2009.

⁸⁴³ A magyar jogirodalom kapcsán lásd különösen BELÉNYESI 2013; HEGEDŰS–TÖNKŐ 2014; PUMP 2011; SZILÁGYI 2013c, 172–214.; SZILÁGYI 2014b, 144–162.

⁸⁴⁴ AYLWARD et al. (eds.) 2009, 331.

⁸⁴⁵ WTO 2005, 9.

⁸⁴⁶ HALL–THOMAS 2006, 7.

időre felvetődő kérdés. Erről tanúskodnak a vízszektor liberalizációjával kapcsolatos viták, amelyek töréspontjai jórészt az EU Bizottság és az EU Parlament között húzódott (húzódik), de – természetesen – az egyes tagállamok esetén is eltérő megközelítések élnek.⁸⁴⁷ 2002-ben az EU Bizottság megbízásából készült egy tanulmány⁸⁴⁸ a vízszektor liberalizációjáról, amely része volt annak az általános kísérletnek, amely során a közszolgáltatásokat kívánták liberalizálni.⁸⁴⁹ Egyes szakértők az elkészült tanulmány hiányosságai között említik, hogy téves feltevésekkel próbálták alátámasztani a liberalizációból és privatizációból származó hatékonyabb működést.⁸⁵⁰ Az EU Parlament mindenesetre elvetette a vízszektor EU jogalkotáson keresztül történő liberalizációját. Mindezek hatására az Európai Bizottság egy időre felhagyott a vízszektor liberalizálásának kísérletével.⁸⁵¹ A kérdés egy következő állomását képezte, azon *uniós polgári kezdeményezés*⁸⁵² is, amelynek céljai között szerepel – a vízhez való jog megfelelő szintű elismerésén túl –, hogy a víziközmű-szolgáltatások és a vízgazdálkodás semmiképpen se lehessen tárgya a belső piaci szabályoknak, illetve hogy a vízszolgáltatásokat vegyék ki végérvényesen a liberalizációs folyamatok alól. (c) A témakör két meghatározó magyar vonatkozása egyrészt – a költségmegtérülés elvével szoros összefüggésben – a *víz értékének meghatározása* (avagy

⁸⁴⁷ Lásd példának okáért a vízpiaci liberalizációval kapcsolatban készült német tanulmányt: BOTZENHART et al. 2001; és ennek reakcióit a német Bundestagban: DEUTSCHER BUNDESTAG 2001. Anglia és a Wales esetében a vízszolgáltatási liberalizációt pozitív színben feltüntető OFWAT (vagyis a parlamentnek felelős állami Vízszolgáltatások Szabályozási Hivatal) jelentéseket; például OFWAT 2011, 4.

⁸⁴⁸ GORDON-WALKER–MARR 2002. Lásd különösen a tanulmány 2. oldalát, ahol summázza a vízszektor liberalizációja mellett és ellene szóló érveket: A liberalizáció ellen szól (a) a víz szállításának magas költségei és (b) a különböző minőségű vizek szolgáltatása kapcsán fellépő károk nehezen rendezhető felelősségi kérdései. A vízszektor liberalizációja mellett szóló érvként definiálják, hogy (a) a közegészségügy és környezet javítása miatt a szektor nagy beruházásigénye; (b) a fogyasztók által fizetett nagyobb költségek és a szolgáltatás pénzügyeinek nagyobb átláthatósága; (c) növekvő fogyasztói elvárások a szolgáltatások minősége kapcsán; (d) költségvetési megszorítások a tagállamokban.

⁸⁴⁹ Lásd különösen: EURÓPAI BIZOTTSÁG 2003; EURÓPAI BIZOTTSÁG 2004b. Utóbbiban megfogalmazásra került, hogy „az általános érdekű szolgáltatásokat a polgárokhoz olyan közel kell megszervezni és irányítani, amennyire csak lehet, és, hogy a szubszidiaritás elvét szigorúan tiszteletben kell tartani. A Bizottság tiszteletben tartja a tagállamok, valamint a regionális és helyi hatóságok lényeges szerepét az általános érdekű szolgáltatások területén. Ezt a szerepet tükrözi a Közösség politikája az általános érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatban, amely a szubszidiaritás elvének megfelelően az intézkedések különböző fokán és különböző eszközök használatán alapszik”; EURÓPAI BIZOTTSÁG 2004b, 7.; kapcsolódó szakirodalomból lásd HALL–LOBINA 2006.

⁸⁵⁰ HALL–LOBINA 2008, 6.

⁸⁵¹ HALL–LOBINA 2008, 6–7.

⁸⁵² *European Citizens' Initiative Right2Water* 2012.

a víz ára),⁸⁵³ másrészt pedig a *vízszektor és a közszféra-magánszféra szerepvállalása*, amely utóbbi kérdéskörnek szintén több megközelítése vetődhet fel: a vízszektor liberalizációja (deregularizációja) – privatizációja⁸⁵⁴ vagy éppen szorosabb szabályozása (regularizációja) – államosítása⁸⁵⁵, illetve (re)municipalizációja.⁸⁵⁶

5.2.5. A vízhez való jog

A vízhez való jog, mint a vízhez való – közvetlen emberi igények kielégítését lehetővé tevő – hozzáférést biztosító jogintézmények átfogó szabályozási koncepciójának bevezetőjében fontosnak tartunk két megjegyzést tenni. (a) Egyrészt rögzíteni kell azt, hogy habár rendkívül szoros kapcsolat van a vízhez való jog koncepciója és a *víz, mint kereskedelmi ügyletek tárgya* elnevezésű koncepció között, azonban a vízhez való jog szabályozási koncepciója túl is mutat a kereskedelmi ügyletek körén. Vagyis például a vízhez való jog kérdése a hozzáférés formáját tekintve nemcsak a víziközmű-szolgáltatás kapcsán vetődik fel, hanem azon kívül felvethető más közvetlen emberi fogyasztást szolgáló formáknál is (például a szükségletek palackozott vízként, vagy lajtos kocsival történő kielégítésével). (b) Másrészt fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy a vízhez való jog szabályozási koncepciójába tartozó, a vízhez való – közvetlen emberi igények (például ivóvízfogyasztás) kielégítését lehetővé tevő – hozzáférést biztosító jogintézmények meghatározása, mind elnevezésében, mind fogalmában, mind tartalmi aspektusból számos módon megtörténhet,⁸⁵⁷ vagyis valójában ez egy igen heterogén jogintézményeket magában foglaló szabályozási koncepció. Erre tekintettel magunk a vízhez való jog elnevezést, mint az egyes altípusok

⁸⁵³ BELÉNYESI 2013, 237–244.

⁸⁵⁴ A magyar jogirodalom kapcsán lásd különösen HORVÁTH M. 1997a, 197.; HORVÁTH M. 1997b, 258. A *privatizáció* meghatározásán jelen tanulmány keretei között elfogadjuk Horváth M. Tamás utóbbi munkájában található meghatározást, amely szerint „*közszolgáltatások terén privatizációnak nevezük azt a folyamatot, amelynek során (a) a közjavak magánjóságokká válnak, illetve (b) a magánszektor a közigazgatás megbízásából lát el közfeladatot, vagy egyébként közösségi érdekelttségű feladatot végez*”.

⁸⁵⁵ A magyar jogirodalom kapcsán lásd különösen HORVÁTH M.–PÉTERI 2013; SZILÁGYI 2013c, 163–214.

⁸⁵⁶ *Municipalizáción* jelen tanulmány keretei között azt értjük, amikor (szűkebb értelemben) helyi önkormányzat tulajdonába kerül a víziközmű, vagy (mintegy *tágabb* értelemben) amikor a víziközmű működtetésében a helyi önkormányzati szerepvállalás aránya nő. A *re-municipalizáción* pedig azt a folyamatot értjük, amikor a helyi önkormányzat visszaszerzi a víziközmű tulajdonjogát, avagy a működtetése feletti rendelkezési jogot.

⁸⁵⁷ Ennek magyar jogirodalma kapcsán lásd különösen SZAPPANYOS 2013, 11–130; SZABÓ-GREKSA (szerk.) 2013, 2–15., 34–48., 49–67., 97–114., 116–135., 136–154., 155–169., 170–179. 180–193., 194–211.; ANTALI 2011/4; KARDOS 2004; KECSKÉS 2009.

(jogintézmények) átfogó kategóriáját használjuk. Előljáróban az egyes altípusokra példaként említenénk a *vízhez való jogot, mint sui generis emberi jogot* (ez az altípus, mint látni fogjuk, még nem tekinthető általánosan elterjedtnek, és adott esetben funkcióját más emberi jogok is elláthatják), vagy másik altípus példaként a *vízhez való jogot, mint a vízhez való hozzáférést biztosító, expressis verbis állami feladatot*. Napjainkban tehát, a vízhez való jog még nem létezik minden országban kötelezően tiszteletben tartandó *sui generis* – vagyis speciálisan e célból létrehozott – emberi jogként; vagyis a vízhez való jog *sui generis emberi jogként* (vagy más elnevezéssel: *alapvető jogként*) történő elismerése még nem tekinthető általánosnak. A magyar jogrendszerben például a vízhez való jog *sui generis* emberi jogként ugyan nem található meg, viszont *expressis verbis* (vagyis ekként nevesített) *állami kötelezettségként* már szabályozásra került az Alaptörvényünkben, s emellett pedig a vízhez való hozzáférést a magyar jog más emberi jogok érvényre juttatásával is elősegíti (s elősegítette azt már az Alaptörvényünk elfogadását megelőzően is).⁸⁵⁸

I. *A vízhez való jog megjelenése a nemzetközi jogban.* A vízhez való jog szabályozási koncepcióként történő megjelenésének pontos meghatározását nehezíti az a tény, hogy a dokumentumokban explicit módon (*expressis verbis*) meghatározott vízhez való jog mellett fontos szerep jut az olyan jogi dokumentumoknak is, amelyekbe pusztán beleértik a vízhez való hozzáférés jogát; utóbbiakra a továbbiakban implicit vízhez való jogként utalunk.⁸⁵⁹

Az *implicit vízhez való jog* kapcsán a legfontosabbnak minősíthető nemzetközi dokumentum a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kontrollmechanizmusa, vagyis a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által 2003-ban kiadott 15. számú kommentár⁸⁶⁰ a vízhez való jogról, amely máig a vízhez való jog egyik legátfogóbb és legelfogadottabb értelmezését adja. Fontosabb univerzális szinten született nemzetközi egyezmények, amelyek immáron *explicit módon* tartalmazzák a vízhez való jogot, habár nem alapvető emberi jogként, hanem pusztán az egyes államok számára előírt kötelezettségként: az 1949-es, a hadifoglyokról és a polgári lakosság védelméről szóló genfi egyezmények;⁸⁶¹

⁸⁵⁸ Mindezt bemutatja: FÓRIKA 2017.

⁸⁵⁹ A megkülönböztetésről lásd RAISZ 2012b, 151–153.

⁸⁶⁰ ENSZ GAZDASÁGI, SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS JOGOK BIZOTTSÁGA 2003; lásd továbbá Böszörményi (ford.) 2004.

⁸⁶¹ Magyarországon kihirdette a *háború áldozatainak védelmére vonatkozóan* Genfben, az 1949. évi augusztus hó 12. napján kelt nemzetközi egyezményeknek a Magyar Népköztársaságban való törvényerejéről szóló 1954. évi 32. törvényerejű rendelet.

az 1979-es, a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló egyezmény;⁸⁶² az 1989-es gyermekek jogairól szóló egyezmény;⁸⁶³ a 2006-os fogyatékos-sággal élő személyek jogairól szóló egyezmény.⁸⁶⁴ Ezen egyezmények mellett meg kell említeni a *jogi kötőerővel nem*, de politikai jelentőséggel bíró 64/292. számú ENSZ közgyűlési határozatot,⁸⁶⁵ amely amellett, hogy elismeri a biztonságos és tiszta ivó-vízhez és a szanitációhoz való jogot emberi jogként, deklarálja azt is, hogy a vízhez való jog elengedhetetlen minden emberi jog érvényesüléséhez.

A vízhez és szanitációhoz való hozzáférés fontos részét képezi a 6. SDG-nek is, amelyet, illetve annak előzményét képező magyar kezdeményezéseket már munkánk korábbi, vízpolitikával foglalkozó részében elemeztünk. Erre tekintettel jelen részben pusztán arra teszünk említést, hogy a 2013-as BWS-találkozóhoz kapcsolódóan a magyar zöld ombudsman (akkor már, mint az alapvető jogok biztosításának helyettese), *Szabó Marcel* kezdeményezte⁸⁶⁶ azt is, hogy a vízhez való jog legyen immáron alapvető jog, vagyis egy, a jelenleginél nagyobb kötőerővel bíró emberi jog.

A vízhez való jog szabályozási koncepciója azonban nemcsak az univerzális nemzetközi megállapodásokban tűnik fel, de megjelenik a regionális nemzetközi megállapodások szintjén is (például az Európa Tanács joggyakorlatában⁸⁶⁷). Magyarország például részese a már többször hivatkozott Helsinki Egyezménynek, s annak *Víz és Egészség Jegyzőkönyvének*.⁸⁶⁸ A jegyzőkönyv célja, hogy minden erre alkalmas szinten, országonként, valamint a határok fölötti és nemzetközi összefüggésben egyaránt elősegítse az egyéni és kollektív emberi egészség és jólét védelmét. A jegyzőkönyvet aláíró országok minden szükséges intézkedést kötelesek megtenni különösen annak érdekében, hogy elérjék a jegyzőkönyvben meghatározott célkitűzéseket; ilyen cél például: (a) egészséges, teljes értékű ivóvízzel való ellátás; (b) megfelelő szennyvízelvezetés és -kezelés az ember egészségére és a

⁸⁶² Magyarországon kihirdette a *nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról* 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1982. évi 10. törvényerejű rendelet.

⁸⁶³ Magyarországon kihirdette a *gyermek jogairól* szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény.

⁸⁶⁴ Magyarországon kihirdette a *fogyatékos-sággal élő személyek jogairól* szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény.

⁸⁶⁵ ENSZ 2010b.

⁸⁶⁶ Szabó Marcel javaslatát a vízhez való jog emberi jogként történő elfogadására lásd: SZABÓ 2014, 253.

⁸⁶⁷ Ennek összefoglalásáról lásd EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE 2017, 15–16.

⁸⁶⁸ Lásd a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 213/2005. (X. 5.) Korm. rendeletet.

környezetre kielégítő védelmet jelentő megoldással, amelyet elsősorban közösségi rendszerek kialakítása, fejlesztése és fenntartása útján kell megvalósítani. Az (a) célkitűzés kapcsán különösen fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy e célkitűzés vonatkozik az ivóvíznyerő források védelmére is (!), és nem csak a vízkezelésre, valamint a közösségi rendszerek létesítésére, fejlesztésére és fenntartására. A jegyzőkönyv magyar aktualitását az adja, hogy jelen tanulmány írásakor még folyamatban van *Magyarország önkéntes alapon vállalt önértékelése* a jegyzőkönyv szabályainak magyarországi érvényesüléséről. A jegyzőkönyv hivatkozott rendelkezéseire tekintettel érdekesnek tartjuk ugyanakkor azt, hogy ezen értékelés során a kitöltendő értékelő lap maga – tehát nem az önértékelést végző magyar fél – már nem szentel különösebb figyelmet a vízbázis védelmének kérdéseire.

Jól bizonyítja a vízhez való jog iránti társadalmi igényt azon *uniós polgári kezdeményezés*⁸⁶⁹ is (nem melleleg az első ilyen jellegű érvényes kezdeményezéstről van szó az Európai Unióban!), amelynek céljai között szerepel, hogy a vízhez való jog megfelelő szinten kerüljön elismerésre az Európai Unió szervei által. A kezdeményezés hatására 2015. június 25. napján az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottsága tárgyalta az uniós polgári kezdeményezést, valamint az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottságának erre reflektáló jelentését,⁸⁷⁰ és egy meglehetősen erős hangvételű határozatot⁸⁷¹ fogalmazott meg ennek kapcsán. A határozat bírálta az Európai Bizottság eddigi közleményét⁸⁷² az ügyben és kezdeményezi, hogy az Európai Bizottság, ha kell, készítsen módosító indítványt az EU Víz Keretirányelvének módosítására, annak érdekében, hogy a vízhez való megfizethető hozzáférés alapvető emberi jogként kerüljön elismerésre az EU-ban. Az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottsága egyúttal figyelmeztette az Európai Bizottságot, hogy komoly politikai veszélyei lehetnek annak, ha nem veszi komolyan az első uniós polgári kezdeményezést; ezzel ugyanis alááshatja magát az uniós polgári kezdeményezés rendszerét. A Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottsága határozata fontos megállapításokat tett a víziközmű-szolgáltatások viszonylatában is. A parlamenti képviselők meglátása szerint az EU-nak semlegesnek kellene maradnia azon kérdésben, hogy a tagállamok miként határozzák meg a víziközmű-szolgáltatók tulajdoni kérdéseit. Megfogalmazták továbbá azt is, hogy a víziközmű-szolgáltatásokat tartósan ki kellene venni az EU egységes piaci szabályai alól. A képviselők hasonlóképpen fontosnak tartották e szektor kivételét az EU kereskedelmi tárgyalásai alól is. Az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottsága

⁸⁶⁹ *European Citizens' Initiative Right2Water* 2012.

⁸⁷⁰ EURÓPAI PARLAMENT 2015b.

⁸⁷¹ EURÓPAI PARLAMENT KÖRNYEZETVÉDELMI BIZOTTSÁG 2015.

⁸⁷² EURÓPAI BIZOTTSÁG 2014b.

jelentése a 2015. szeptember 7–10. közötti EU parlamenti plenáris szekcióban került megvitatásra, és az Európai Parlament végül egy erős hangvételű állásfoglalást bocsátott ki, amelyben „*felszólítja a Bizottságot, hogy a Right2Water európai polgári kezdeményezés elsődleges célkitűzésével összhangban készítsen jogalkotási javaslatokat – szükség esetén a Víz Keretirányelv és az ivóvíz irányelv lehetséges felülvizsgálatával együtt –, amelyek elismernék a vízhez való egyetemes hozzáférést és emberi jogot, sikeresszáll továbbá amellett, hogy a biztonságos ivóvízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való egyetemes hozzáférést ismerje el az Európai Unió Alapjogi Chartája*”.⁸⁷³

II. A vízhez való jog tartalma. Az emberi jogi formában megjelenő vízhez való jog besorolása vitatott az emberi jogok osztályozása során hagyományosan alkalmazott első-második-harmadik generációs jogok között. Mindennek jelentősége a vízhez való jog érvényesíthetősége kapcsán van, azaz hogy mennyiben, illetve milyen módon kényszeríthető ki. A legáltalánosabban elfogadott – a 64/292. számú ENSZ közgyűlési határozat által is alátámasztott – nézet szerint a vízhez való jog számos emberi jog alapfeltételeként szolgál.

A vízhez való jog különböző elnevezések alatt jelenik meg az egyes nemzetközi dokumentumokban, illetve nemzeti alkotmányokban. Így találkozhatunk például elegendő vízhez való hozzáférés jogával, vízhez való hozzáférés jogával, tiszta vízhez való joggal, ivóvízhez való joggal, biztonságos ivóvízhez való joggal. Az utóbbi időben pedig tendencia az is, hogy a vízhez való jogba beleértik az alapvető közegészségügyi szolgáltatásokat. Utóbbi fejlődési lépcsőfok kapcsán fontosnak tartjuk megemlíteni azt, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete biztonságos ivóvízhez és szanitációhoz való jog érvényesüléséért kijelölt biztosa már két külön emberi jogként említi a vízhez való jogot és a *szanitációhoz való jogot*, vagyis nem egy, hanem két új emberi jogról értekeznek. Teszi ezt lényegében azért, mivel meglátása szerint ellenkező esetben a megfelelő szanitációhoz jutás érdeke jobban elsikkadna a biztonságos ivóvízhez jutás érdeke mellett. Vagyis azáltal, hogy immáron két külön jogot kíván érvényre juttatni, illetve óvni, egyik érvényre juttatása sem megy a másik rovására. Nem mellesleg azt ő is elismeri, hogy egyébiránt a vonatkozó ENSZ-dokumentumok egy név alatt említik a két védendő érdeket...⁸⁷⁴ Mint ahogy korábban utaltunk is rá, Magyarországon a víziközműszolgáltatások két álgazata közül az ivóvíz-szolgáltatás határozottan előrébb tart, mint a szennyvíz ágazat. Hazai sajátosságainkra tekintettel az ENSZ-biztos törekvése tehát érthetőnek és támogathatónak tűnik (ennek kapcsán lásd még a 6. SDG 6.1. és 6.2. számú feladata kapcsán a vízpolitikai részben írtakat).

A fent említett különböző elnevezések természetesen eltérő tartalmat is takarnak vagy takarhatnak. A tartalom meghatározásának több lehetséges módja is van,

⁸⁷³ EURÓPAI PARLAMENT 2015a, 10. pont.

⁸⁷⁴ ALBUQUERQUE 2012, 27.

ezek közül az egyik azon alapul, hogy a vízhez való hozzáférés jogát milyen más emberi joggal hozzák összefüggésbe. A vízhez való hozzáférés jogának illetén való kötődése a különböző emberi jogokhoz egyúttal azt is magával vonja, hogy a vízhez való joggal védeni hivatott érdekek védelme megvalósítható más emberi jogok érvényre jutásával is; vagyis nem feltétlenül van szükség egy *sui generis* (azaz direkt erre a célra létrehozott speciális) emberi jogra. Felvetődhet akkor a kérdés, hogy erre tekintettel egyáltalán szükség van-e egy ilyen *sui generis* emberi jogra, mint a vízhez való jog, vagy már a klasszikus (vagy klasszikusabb) emberi jogok is elégségesek a biztosítani kívánt érdekek védelmére. Meglátásunk szerint a *sui generis* emberi jog iránti igény a víz szerepének felértékelődésével jelent meg, amely felértékelődés pedig a globális vízválság kibontakozásához kötődik. A mindezek kapcsán kiéleződő új konfliktusoknak pedig jelentős része kötődött, illetve kötődik ahhoz, hogy bizonyos helyeken már az alapvető emberi szükségletek kielégítése sem biztosított, vagy legalábbis nem a – XXI. századi standardoknak – megfelelő módon. Mindezen helyzet megoldását pedig többen az új, *sui generis* emberi jogtól remélik, amely – az elképzelések alapján – alkalmasabb arra, hogy az új problémára jobban ráirányítsa a döntéshozók figyelmét. Ugyanakkor az olyan ország esetében, amilyen Magyarország is, vagyis ahol más alapjogokon keresztül is védelemben részesülhet a vízhez, illetve a szanitációhoz való hozzáférés, ezen *sui generis* emberi jogként történő meghatározása az emberek vízhez való hozzáféréseinek nem feltétlenül szükséges.

A vízhez való jog tartalmának kifejtésénél leggyakrabban a 15. számú kommentárra hagyatkoznak. A kommentár a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 11. és 12. cikke, vagyis a megfelelő életszínvonalhoz, illetve az elérhető legmagasabb fizikai és szellemi egészséghez való jog keretei közt értelmezi a vízhez való jogot, mint második generációs jogot. A kommentár felhívja a figyelmet, hogy a víz elsődlegesen nem gazdasági, hanem társadalmi, illetve kulturális jószág. A kommentár alapján a vízhez való jog a hozzáférhető, biztonságos és megfelelő, fizikailag elérhető és megfizethető vizet foglalja magában személyes és háztartási használatra. A *hozzáférhetőség* kapcsán a személyes és háztartási használatba az ivóvízfogyasztáson kívül beleveszi a személyes defekáció elrendezéséhez szükséges vízmennyiséget, a személyes tisztálkodást, a lakás tisztítását, a ruhamosást, az élelmiszerkészítést, de mindezen túl e kritérium már nem fedi le például a háztartási használat egyéb formáit. A *biztonságos víz* mentes mindenféle biológiai, kémiai vagy nukleáris anyagtól, amely veszélyes lehetne az emberi egészségre. Sőt a víznek megfelelő ízűnek, illatúnak, illetve színűnek is kell lennie e kritérium alapján. Az *elérhetőség* minden ember (például gyermekek, idősek, nők) vonatkozásában megfelelő kell, hogy legyen. Közel kell lennie az emberek életteréhez (háztartás, munkahely), és magában foglalja azt is, hogy ne kelljen mindezekért sorban állni. A kommentár alapján a víz- és szanitációs szolgáltatások árának *megfizethetőnek* kell lennie, méghozzá

anélkül, hogy mindez veszélyeztetné az emberek fizetési képességét az olyan emberi jogok által biztosított egyéb esszenciális szükségletekért, mint amilyen az élelmiszer, az otthon és az egészségügy. Fontos megjegyezni, hogy a megfizethetőség kritériuma nem jelent ingyenességet. Az ENSZ kijelölt biztosa szerint a megfizethetőség elérhető például azáltal is, ha egy olyan tarifarendszert működtetnek, amely biztosítja azt, hogy a szegényebb háztartások a létfontosságú vízmennyiségért csak egy alacsonyabb díjat fizetnek.⁸⁷⁵ Az ENSZ kijelölt biztosa még egy ötödik kritériumot is megfogalmaz a vízhez való jog kapcsán, nevezetesen, hogy annak kulturálisan és vallási alapon is *elfogadhatónak* kell lennie mindenki számára; s ahol szükséges (például iskolákban, kórházakban) ott biztosítani kell a nem specifikus toalettet. A mennyiséggel kapcsolatban a kommentár egy helyen tesz konkrét utalást, amikor is (az első oldalán) említ egy 20 liter/fő/nap mennyiséget magába foglaló WHO standardot. E mennyiség kapcsán azonban az ENSZ biztonságos ivóvízhez és szanitációhoz való jog érvényesüléséért kijelölt biztosa felhívja a figyelmet⁸⁷⁶ arra, hogy a napi 20 liter per fő vízmennyiség csak a minimális létszükségletek fedezésére alkalmas, de egy ekkora minimum mennyiség mellett még jelentős egészségügyi kockázatok lehetnek; ennek – vagyis a vízhez való jog teljes érvényesülése – érdekében minimum 50 liter/fő/nap vízmennyiséget kellene biztosítani.⁸⁷⁷ A kérdésben egyébiránt a Nemzeti Vízstratégia is állást foglal: *„a megfelelő személyi és háztartási higiéné fenntartásához, víztakarékos háztartási berendezések megléte esetén, 70 l/fő/nap fajlagos fogyasztás elegendő.”*⁸⁷⁸

Felvetődhet természetesen a kérdés, hogy a vízhez való jog tartalma kapcsán van-e *„egyetlen helyes megoldás”*? Vagyis, ha egy politikai közösség úgy dönt, hogy szeretne élni a sui generis vízhez való jog szabályozásának lehetőségével, akkor milyen pontos tartalommal töltsse ki a saját szabályozását. Meglátásunk szerint a vízhez való jog által megoldani szándékozott problémák földrajzi területenként, illetve társadalmanként eltérők lehetnek, ennek megfelelően pedig a vízhez való jog tartalmát is érdemes e speciális problémakörökhöz szabni. Értelmezésünk szerint az ENSZ kijelölt biztosa is egy ehhez nagyban hasonló álláspontot képvisel.⁸⁷⁹

⁸⁷⁵ ALBUQUERQUE 2012, 35.

⁸⁷⁶ ENSZ KÜLÖNLEGES BIZTOS, BIZTONSÁGOS IVÓVÍZHEZ ÉS SZANITÁCIÓHOZ VALÓ JOG [s. a.], 2.

⁸⁷⁷ Mindezen fogalmi elemek meghatározása mellett a kommentár kitér arra is, hogy a vízhez való jog szoros kapcsolatban áll a mezőgazdasági vízfelhasználással és a vizek szennyvezéstől való védelmével. A vízhez való jog kapcsán megfogalmazásra kerül a fokozatos megvalósítás követelménye és a visszalépés tilalma. Végezetül fontosnak tartjuk kihangsúlyozni azt, hogy az országok kötelesek tiszteletben tartani a vízhez való jog érvényesülését más országokban is, melybe más országok sem közvetve, sem közvetlenül nem avatkozhatnak be.

⁸⁷⁸ NVS, 118.

⁸⁷⁹ ALBUQUERQUE 2012, 35.

III. *A vízhez való jog megjelenése a magyar jogban.* Az expressis verbis vízhez való jog napjainkban számos nemzeti alkotmányban megjelenik (például Dél-Afrika, Uruguay, Gambia). Ezen alkotmányok köréhez csatlakozott a 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény is. A 2012-től hatályos magyar alkotmányban expressis verbis a XX. cikk foglalkozik a vízhez való joggal, mintegy a testi és lelki egészséghez való joggal, vagyis egy másik emberi joggal kapcsolatban. *Raisz Anikó* értelmezése szerint a vízhez való jog Alaptörvényben meghatározott módzata, a 15. számú kommentárhoz, illetve a 64/292. számú ENSZ közgyűlési határozathoz képest egy szűkebb koncepciót takar. Ennek megfelelően a magyar meghatározás számos lehetőséget nem foglal magában; például a közegészségügyi szolgáltatásokat, az ivóvíz pénzügyi megfizethetőségének követelményét, az egyéb háztartási vízfelhasználás és a mezőgazdasági vízfelhasználás körét. Mindezek ellenére – és tekintettel főleg arra, hogy a vízhez való jog emberi jogként történő elfogadottsága a nemzetközi közösségben még meglehetősen az elején tart – az új magyar alkotmány haladó szelleműnek tekinthető,⁸⁸⁰ és fontos jogszabályi alapot teremtett a vízhez való jog – több más mellett – víziközmű-szolgáltatás kapcsán történő szabályozásához, amelyre pedig a *magyar víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényben* (Vksztv.) került sor.

III.1. A víziközmű-szolgáltatások kapcsán a jogalkotó maga is fontosnak tartja a szolgáltatásokhoz való *diszkriminációmentes* hozzáférést. Erre a jogalkotó a Vksztv. preambulumban utal is, kifejtve, hogy a Vksztv. megalkotásának egyik indoka éppen „*az objektív, átlátható és egyenlő bánásmód követelményének megfelelő szabályozás*”. A preambulumban hivatkozott követelményeket az Alaptörvény vonatkozó XV. és XXII. cikkei mellett részleteiben az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló 2003. évi CXXV. törvény foglalja magában. Utóbbi törvény maga kifejezetten nevesíti is a közszolgáltatások között a „*víz- és szennyvízszolgáltatást*”, mint a „*lakosság alapvető szükségleteinek ellátására irányuló szolgáltatást*”, és azt is, hogy személyi hatálya – a magyar államon, helyi önkormányzatokon és hatóságokon kívül, több más mellett – kiterjed a közszolgáltatást végző szervezetekre.⁸⁸¹ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről szóló törvény rendelkezéseinek végrehajtásában fontos szerep hárul az Egyenlő Bánásmód Hatóságára.⁸⁸² Meglátásunk szerint egyébiránt a vízhez való jognak ez az egyik olyan eleme, amelynek érvényre juttatása Magyarország esetében is problémákkal terhes (lásd például a „*miskolci telepfelszámolási*” ügyet,⁸⁸³ ahol a

⁸⁸⁰ RAISZ 2012b, 156–157.

⁸⁸¹ 2003. évi CXXV. törvény, 3–5. §.

⁸⁸² 2003. évi CXXV. törvény, 12–17/A. §.

⁸⁸³ AJB 2015c. Az ügygel foglalkozott az Egyenlő Bánásmód Hatósága is.

„razzia-szerűen” végrehajtott hatósági-közműszolgáltatói eljárás vonatkozásában fogalmazódtak meg diszkriminációval összefüggő aggályok). Ehhez kapcsolódóan érdemesnek tartjuk kitérni arra is, hogy a vízhez való jog érvényre juttatása (például az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása) egyáltalán kinek is a felelőssége a víziközmű-szolgáltatások esetén. Elsődleges felelőssége az ellátásért felelősnek van (adott település vonatkozásában lényegében az önkormányzatnak, illetve az államnak) valamint a konkrét víziközmű-szolgáltatónak.⁸⁸⁴ Rajtuk kívül a jogszabályok végrehajtásában, ezek ellenőrzésében fontos szerepet jut a hatóságoknak, például a fogyasztóvédelmi hatóságnak, illetve a Magyar Energetikai- és Közmű-szabályozási Hivatalnak (MEKH).⁸⁸⁵

III.2. A vízhez való jog egy másik kardinális eleme a *hozzáférhetőség* kérdése. Ennek kapcsán (részben ismétlésképpen) utalunk rá, hogy világviszonylatban Magyarország az ivóvíz-szolgáltatás elterjedésében nem áll rosszul, és hasonló következtetés fogalmazható meg a szennyvíz ágazat vonatkozásában is (a két alágazat közül az ivóvíz-szolgáltatás arányaiban jobban áll). Az is vitathatatlan, hogy mind a korábbi, mind pedig a 2014-ben kezdődött európai uniós költségvetési időszakban Magyarország jelentős pénzeket hívott le,⁸⁸⁶ illetve tervez lehívni⁸⁸⁷ annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló víziközmű-infrastruktúrát fejlessze, illetve bővítse. Mindez egyértelműen segítette, illetve segítheti a vízhez való jog érvényesülését a víziközmű-szolgáltatások területén. Fontosnak gondoljuk megjegyezni azt is, hogy a lakosság 100%-os elérése a víziközmű-szolgáltatások által technikai-pénzügyi okokból nem lehet cél, hiszen minden egyes felhasználó rendszerbe kapcsolása egész egyszerűen gazdaságtalan és célszerűtlen lenne, és ezt a vízhez való jog különböző dokumentumai sem fogalmazzák meg standardként. Ilyen természetesen kívülálló személyek vonatkozásában a vízhez való jog más módon is biztosítható.

A hozzáférhetőség jogi háttere vonatkozásában a Vksztv. maga tartalmaz számos részletszabályt. A lakossági felhasználókkal közvetlen kapcsolatban álló víziközmű-szolgáltatóknak – az ellátásért felelőssel kötött üzemeltetési szerződésben meghatározott keretek között, a víziközmű-*rendszer teljesítőképességének mértékéig* – a felhasználók részére víziközmű-szolgáltatást nyújt, és víziközmű-szolgáltatás nyújtása céljából a szolgáltatást igénybe venni kívánók rendelkezésére áll. Abban az esetben, ha a víziközmű-rendszer teljesítőképességének szűkössége miatt a különböző igények között súlyozni kell, akkor a lakossági felhasználói

⁸⁸⁴ Vksztv. 1. § (1) bek. c) pont, 3–5/H. §.

⁸⁸⁵ Vksztv. 5/A–5/E. §.

⁸⁸⁶ MAGYAR TÁVIRATI IRODA 2015.

⁸⁸⁷ NEMZETI FEJLESZTÉSI MINISZTERIUM 2015.

igények kielégítését kell előnyben részesíteni.⁸⁸⁸ A jogalkotó – a közszolgáltatási szerződés szolgáltató általi azonnali hatályú megszűnése mellett – szigorúan határozta meg azt is, hogy a víziközmű-szolgáltató milyen korlátozó intézkedések megtételére jogosult⁸⁸⁹ (ilyen korlátozás megtételére például a szennyvíz ágazat lakossági felhasználóinál nincs is lehetősége a szolgáltatónak!). Az *ivóvíz ágazat esetén a korlátozások* bevezetésére egyáltalán – több más feltétel együttes fennállása mellett – akkor van mód, ha a víziközmű-szolgáltató e mellett is képes biztosítani a *létfenntartási, a közegészségügyi* és a katasztrófa-elhárítási vízigényeket. A közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás a Vksztv. rendelkezése alapján akkor tekinthető biztosítottnak, ha az ivóvízellátás legalább 20 l/fő/nap mennyiségben a lakóhelytől számítottan legfeljebb 150 méter, közterületen megteendő távolságon belül elérhető; négy emeletnél magasabb lifttel – vagy üzemképes lifttel – nem rendelkező lakóépület esetében négy emeletnél nem nagyobb szintkülönbséggel kell az ivóvízellátást biztosítani (közkifolyóról, tűzcsapról, szállított vízből) adott. (Ivóvizet kizárólag a közkifolyókról vételező természetes személyek számára pedig az ivóvízellátást legalább 20 liter/fő/nap mennyiségben, legfeljebb 300 méter távolságon belül szükséges biztosítani.) Mint korábban már utaltunk rá az ENSZ biztonságos ivóvízhez és szanitációhoz való jog érvényesüléséért kijelölt biztosa szerint a napi 20 liter/fő vízmennyiség csak a minimális létszükségletek fedezésére alkalmas, de egy ekkora minimum mennyiség mellett még jelentős egészségügyi kockázatok lehetnek. Egyébiránt az ún. „*ózdí ügyben*”⁸⁹⁰ – a magyarországi átlagfogyasztásra illetve a napi hőmérséklet évszakonkénti jelentős eltérésére is figyelemmel – az Alapvető Jogok Biztosa is elemezte Vksztv.-ben szereplő napi 20 liter/fő vízfogyasztási limitet, több más mellett azért is, mivel az ózdí ügyben előadott egyik panaszos kifogásolta, hogy „*a kánikulára tekintettel – ...az ózdí önkormányzat által biztosított – 150 méteren belül elérhető napi 20 liter víz nem elégséges az alapvető szükségletek biztosításához*”. Ennek kapcsán az AJB megfogalmazta, hogy „*megfontolást érdemel, hogy a közegészségügyi vízigény biztosítására vonatkozó egységes szabályozást nem kellene-e a vízigény jól modellezhető időszakos ingadozáshoz igazítani, azaz a nyári időszakban min. 30%-kal megemelni a 20 literes tételt*”. Amint korábban utaltunk már rá, az NVS végül – feltehetően a felmerült jogviták hatására – maga is foglalkozott a vízmennyiség kérdésével, és a magyar viszonyok tekintetében

⁸⁸⁸ Vksztv. 51. §. A rendelkezések értelmezését nagyban segíti AJB 2017b.

⁸⁸⁹ Vksztv. 56–58. §.

⁸⁹⁰ AJB 2013a.

70/liter/fő/nap vízmennyiséget tart kívántosnak. A fentiekre tekintettel nagyon előremutatónak tartanánk a Vksztv. NVS-t alapul vevő módosítását.⁸⁹¹

A Vksztv. alapján a szükséges feltételek fennállása esetén korlátozó intézkedésként sor kerülhet lakossági felhasználókkal szemben például a közüzemi ivóvíz-szolgáltatás külön berendezés beépítésével *időben és mennyiségben történő korlátozásával*, a közüzemi ivóvíz-szolgáltatás *fel függesztésével* (ha a létfenntartási és közegészségügyi vízigények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátást a szolgáltató más, elérhető módon biztosítja), vagy – külön feltételek fennállása esetén – *előrefizetés mérő* elhelyezésével (hasonló korlátozások bevezetésére került sor például a nagy publicitást kapó „*avasi fészkekrakó*” ügyben⁸⁹²). Mindezek mellett, a létfenntartási és közegészségügyi vízigényeknek eleget tevő ivóvízellátás érdekében a víziközmű-szolgáltató – az ellátásért felelős előzetes értesítése és a települési önkormányzat hozzájárulása esetében – *a víziközmű tulajdonosának költségére közkifolyót helyezhet el*. A közkifolyó üzemeltetésének költségeit a települési önkormányzat fizeti meg a víziközmű-szolgáltató részére. A villamosenergia-, illetve a földgáz-közszolgáltatások mintájára a jogalkotó a Vksztv. módosításával a víziközmű-szolgáltatások esetében is megalkotta a *védendő felhasználó* kategóriáját.⁸⁹³

Tapasztalatunk szerint⁸⁹⁴ Magyarországon a hozzáférhetőség kapcsán leginkább az okozott gondot, hogy egyrészt bizonyos emberek által lakott területekre már eleve nem is tervezik a víziközmű-szolgáltatás kiterjesztését, másrészt problémát okozhat, amikor a víziközmű-szolgáltatás nyújtásánál – lényegében a rendszerváltást követően kialakult bizonyos szerencsétlen jogi körülmények

⁸⁹¹ Pusztán érdekességképpen jegyezzük meg, hogy a magyar jogszabályok a közkifolyón fogyasztott víz esetében 30/liter/fő/nap mennyiséggel számolják az átalány ivóvízfogyasztást; a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 8. melléklet 13. sora.

⁸⁹² MISKOLC MEGYEI JOGÚ VÁROS ÖNKORMÁNYZATA 2012.

⁸⁹³ Ezen esetben a felhasználók szociálisan rászoruló vagy fogyatékkal élő felhasználóként részesülhetnek a víziközmű-szolgáltató által nyújtott kedvezményben. A *szociálisan rászoruló* esetében ez különösen részletfizetést illetve fizetési haladékot jelenthet; Vksztv. 58/A–58/D. §. Lásd: AJB 2017a. Lásd továbbá az előrefizetés ivóvízmérő elhelyezésével kapcsolatban: AJB 2016.

⁸⁹⁴ Az ENSZ Víz és Egészség Jegyzőkönyvének magyarországi érvényesülése tárgyában az Alapvető Jogok Biztosa (AJB) által 2015. június 2. napján szervezett konferenciáról szóló összefoglalóról lásd SZILÁGYI 2016b, 154–155.

közrehatása miatt – közvetítő elem ékelődik a víziközmű-szolgáltató és a felhasználók közé. Előbbire példa a már hivatkozott ózdi ügy,⁸⁹⁵ utóbbira pedig a lyukóvölgyi ügy.⁸⁹⁶

⁸⁹⁵ Az AJB 2013a, ózdi ügye expressis verbis foglalkozik magával az „*egészséges ivóvízhez való joggal*” (sőt az AJB meg is állapította, hogy az önkormányzati döntés „*sértette az egészséghez és az egészséges ivóvízhez való alapvető emberi jogot*”), de nem a klasszikus értelemben vett – vagyis a felhasználó és a víziközmű-szolgáltató között közvetlen szerződéses viszonyon alapuló – víziközmű-szolgáltatások vonatkozásában, hanem annak speciális esete, a közkifolyók működtetése kapcsán. 2013 nyarán az ózdi képviselő-testület döntése alapján több utcában is korlátozták a közterületen található közkifolyók vízhozamát, illetve lezárták azokat. Az ügyben jelentős számban voltak érintve roma lakosok, és az ügy jelentősen átpolitizálódott. Az ügy víziközmű-szolgáltatásokkal összefüggésbe hozható lényeges elemei – több más mellett – a következők: (a) Az AJB foglalkozott a közkifolyós vízszolgáltatás speciális jogi jellegével. A Vksztv. végrehajtására kiadott 58/2013. Korm. rendelet értelmében a közkifolyókon szolgáltatott ivóvizet – háztartási célú vízhasználatra – a közműves ivóvízellátásba be nem kötött vagy ivóvízszolgáltatás-korlátozással érintett ingatlan lakói vehetik rendszeresen igénybe. Az AJB mindezek kapcsán akként értelmezte a vonatkozó rendelkezéseket, hogy: „*a közkifolyók esetén az önkormányzat minősül fogyasztónak, és kizárólag az önkormányzat és a szolgáltató áll egymással közüzemi jogviszonyban. Közkifolyó esetében nem köt a szolgáltató külön-külön közüzemi szerződést a közkifolyóról vizet vételező lakossággal*”. (b) Az AJB megállapította, hogy az ivóvízhez való jog több módon is megvalósítható, az ivóvízhez való hozzáférés víziközmű-szolgáltatáson keresztül történő biztosítása, csak az egyik esetre ekként: „*az ivóvízhez való eljutás meghatározott módja nem alapjog*”. (c) A fenti gondolatmenet folytatásaként, lényegében a vízhez való jog hozzáférhetősége tárgyában az AJB ugyanakkor hozzáteszi, hogy ott ugyanakkor, „*ahol vezetékes vízhálózat van kiépítve, ott az önkormányzat elsődlegesen a max. 150 méterenként elhelyezett közkifolyók működtetésével köteles a min. 20 liter/fő/napra vonatkozó (közegészségügyi) vízbiztosítási feladatait ellátni*”. Mindezek kapcsán megjegyezzük, hogy a Vksztv. egy 2015-ös módosítása az ivóvizet kizárólag a közkifolyókról vételező természetes személyek esetén ezen 150 méteres távolságot immáron nagyobb, 300 méteres standardra módosította (ami lényegében felfogható egyfajta visszalépésként is).

⁸⁹⁶ A lyukóvölgyi ügyben szereplő Lyukóvölgy Miskolc külterületén található. A rendszerváltást megelőzően a miskolciak kedvelt hétvégi pihenőhelye volt, ahol kertjeiket művelve töltötték szabadidejüket a város lakói. Ezt követően – a legkülönbözőbb okok miatt – fokozatosan vált, jelentős részben romák által lakott szegregátummá. A szegregátumban élők közül sokan nem fizettek megfelelően a víziközmű-szolgáltatásért, ezért a szolgáltatásban – s ez adja az ügy egyik jogi szempontból is érdekes specialitását – közvetítőként résztvevő, s a nem fizetés miatt számos hátrányt szenvedő kertszővetkezet 2013 tavaszának végén elzárta a vizet a felhasználók elől. A vízelzárás-problémakörét némileg árnyalta még az is, hogy a helyi politika is aktuálpolitikai ügygé (MISKOLC NAPLÓ ONLINE 2013b) tette azt. Ezt követően, mind az AJB, (AJB 2013b) mind pedig Miskolc város vezetése (MISKOLC NAPLÓ ONLINE 2013a) is közvetíteni igyekezett az ügyben. Témánk szempontjából tehát az ügyben a nehézséget az jelentette, hogy a Vksztv. vízhez való hozzáféréssel összefüggésbe hozható rendelkezései, a víziközmű-szolgáltatásban közvetítői szerepkörben bekapcsolódó szereplő miatt nehezen voltak érvényesíthetők.

III.3. Napjaink egyik aktuális kérdése a víziközmű-szolgáltatások esetében is a *megfizethetőség* kérdéséhez kapcsolódik.⁸⁹⁷ A Vksztv. egy sor elvet tartalmaz a díjképzést érintően; így például a szolidaritás, a költségmegtérülés, illetve a legkisebb költség elveit.⁸⁹⁸ Ezen elvek alkalmazására a magyar jogalkotó egy hatósági áras rendszert vezetett be. A végleges verzió gyakorlati realizálódása jelenleg még folyamatban van. A díjmeghatározás végleges modellje szerint a díj összegét miniszteri rendeletben kell megállapítani a MEKH javaslatára.⁸⁹⁹ A víziközmű-szolgáltatás díjának kialakítása során figyelemmel kell lenni az EU előírásaira is, amely esetében különösen a *költségmegtérülés elve* bír jelentőséggel. A költségmegtérülés elve alapján a víz árának a víziközmű-szolgáltatások esetében is magában kell foglalnia a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő kérdéseket (is). Az elv alkalmazása során a tagállamok ugyanakkor figyelemmel lehetnek a költségek megtérítésének *szociális hatásaira*.⁹⁰⁰ Ahogy korábban már utaltunk rá az ENSZ-dokumentumok sem várják el azt, hogy a vízhez való jog biztosítására ingyen kerüljön sor a jogosultak számára. A víziközműszakma és a téma iránt érdeklődők jelenleg tehát arra várnak, hogy mindezen körülményeket a víziközmű-szolgáltatások megfizethetősége kapcsán miként fogja tudni érvényesíteni a minisztérium. Fontosnak gondoljuk ugyanakkor hangsúlyozni azt, hogy a vízhez való jog alapján a víziközmű-szolgáltatás díjának (közkeletű nevén: vízdíjnak) nem minden határ nélkül kell megfizethetőnek lenni, hanem csak a vízhez való jog által előírányzott mértékben, vagyis – például a korábban elemzett ENSZ-dokumentum, a 15. számú kommentár alapján – a meghatározott személyes és háztartási használatra. Ezen a körön túl más összegű vízdíj is érvényesülhet.⁹⁰¹

⁸⁹⁷ Lásd KPMG 2015.

⁸⁹⁸ Vksztv. 1. §.

⁸⁹⁹ Vksztv. 62., 64–65., 76. §.

⁹⁰⁰ VKI 9. cikk.

⁹⁰¹ A megfizethetőséghez kapcsolódó kérdések az ózdi ügyben is felmerültek, nevezetesen, hogy vajon a közkifolyós vízvételzés költségei átháríthatók-e a felhasználókra. Az 58/2013. Korm. rendelet korábbi normaszövege lehetőséget adott arra, hogy jogszabályban ezt az önkormányzat megtegye. Az AJB az ügy idején hatályos normaszöveg értelmezésekor erre tekintettel megállapította, hogy „*mivel az önkormányzati rendelet is jogszabály, a közkifolyók esetében a fogyasztási díjat az önkormányzat »vízhasználati díjként« ráterhelheti a lakosokra*”. Egyébiránt az ózdi ügyben az önkormányzat 6/1997. önkormányzati rendelete alapján „*a víziközmű-szolgáltatónak a közkifolyós vízvételzési módra is szerződést kellett volna kötnie a fogyasztókkal (akik számára általányszámlázást végeztek volna) – azonban ez a gyakorlatban nem történt meg*”. Fontos megjegyezni, hogy az 58/2013. Korm. rendelet egy 2014-es módosítása ezt a *díjfizetésráterhelési klauzulát* immáron törölte a kormányrendelet szövegéből; ami felfogható akként is, hogy e jogszabály-módosítással előrelépés történt a vízhez való jog érvényesülése tárgyában.

5.2.6. *A víz, mint káresemény, avagy védelem a víztől*

A víz, mint káresemény elnevezést viselő szabályozási koncepció azon jogintézményeket foglalja magában, amelyek segítségével a víztől, vagy annak hiányától, esetleg a vízhez kapcsolódó más káros jelenségektől kívánják megvédeni a többi környezeti elemet (beleértve a környezet részét képező embert is). *A víz, mint káresemény* elnevezésű szabályozási koncepció más szabályozási koncepciókhoz való viszonya kapcsán elmondható, hogy míg a víz, mint környezeti elem vonatkozásában a víz volt az, amit óvni kíván a jogalkotó, addig itt éppen fordítva, vagyis a víz káros hatásaitól kívánják megóvni a társadalmat. A víz, mint természeti erőforrás koncepció Vízi Keretirányelv vonatkozásai (C-525/12. ügy) kapcsán pedig az árvízvédelem feltűnhet úgy is, mint egy esetleges vízszolgáltatási tevékenység. Napjainkban a víz, mint természeti erőforrás elnevezést viselő szabályozási koncepció és a víz, mint káresemény szabályozási koncepció közötti határok átjárhatóságának kérdése igencsak a vízszemléletű kormányzás érdeklődésének középpontjába került. Alaptézis ugyanis, hogy a vizek előfordulása időben és térben változó; de vajon melyik az a pont, amikortól a vízhiány vagy a víztöbblet már károsnak minősül? Vagyis meddig sorolható egy vízzel kapcsolatos kérdéskör a *víz, mint természeti erőforrás* szabályozási csomópont keretébe, és mikortól alkalmazandók rá immáron a *víz, mint káresemény* szabályozási csomópont előírásai? Az integratív vízgazdálkodás⁹⁰² koncepciójának hatékonyabb gyakorlati megvalósulása esetén számos olyan esetkört, amelyet ma a vizek kártételeiként tartunk számon, más szabályozási koncepció – tipikusan a víz, mint természeti erőforrás – keretei között is lehetne kezelni; lényegében e témakör egyik sajátos megoldási kísérlete – a vízgazdálkodási fejezetben már részletesebben bemutatott – tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciója is, amelynek ugyanakkor számos és komoly jogi vonatkozása is lehet.

A víz, mint káresemény szabályozási koncepció kapcsán alapvető annak meghatározása, hogy egyáltalán milyen eseményeket tekintünk vízhez kapcsolódónak. E vonatkozásban – nem meglepő módon – meglehetősen széles spektrumban mozognak a kategorizációk.

Az első, 2003-as Vízi Világjelentés (2003-as WWDR)⁹⁰³ a *vízhez kapcsolódó természeti katasztrófák* között az árvizeket, aszályt, a vízhez kapcsolódó fertőzéseket, az éhezést, valamint a földcsuszamlásokat és lavinákat tartja számon.⁹⁰⁴ A vízhez kapcsolódó természeti katasztrófák közül a 2003-as WWDR különösen az árvíznek és az aszálynak szentel nagyobb figyelmet. Meglátásunk szerint

⁹⁰² *Az integratív vízgazdálkodásról* lásd EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA 2011, 5–7., 9., 12.

⁹⁰³ WWAP 2003, 269–290.

⁹⁰⁴ WWAP 2003, 272.

mindkét *természeti* katasztrófaként nevesített káresemény kapcsán érdemes megjegyezni azt, hogy mindkettő esetén lehetnek ugyanakkor *emberi tényezők* is (például nem megfelelő vízgazdálkodás, hiányosságok a védekezésben), amelyek hozzájárulhatnak az előfordulásukhoz, illetve a hatásuk mértékéhez; vagyis ezen esetekben az elnevezést ezen kiegészítő megjegyzéssel érdemes értelmezni. Az árvíz és aszály kapcsán a 2003-as WWDR az *aszály* meghatározásának nehézségeire is felhívja a figyelmet. Mindezek kapcsán kitér az aszály típusaira:⁹⁰⁵ a *meteorológaira* (amely a csapadék hiányából ered), a *hidrológaira* (amely a vízfolyásokban és felszín alatti vízáradókban jelentkező vízhiányból ered) és a *mezőgazdaságra*⁹⁰⁶ (amikor is a körülmények miatt immáron nem fenntartható a mezőgazdasági termelés és állattenyésztés). A 2003-as WWDR kiemeli, hogy az aszály fogalma országonként eltér,⁹⁰⁷ mind például az időtartamát, mind a kiterjedtségét illetően. Az aszály kapcsán fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az nem összekeverendő a vízhiány fogalmával. Amíg ugyanis az aszály leginkább természetes jelenségként fogható fel, addig a *vízhiány* tipikusan emberi tevékenység – lényegében a fenntarthatatlan vízgazdálkodás – következménye (mindezt természetesen az aszály maga tovább súlyosbíthatja).⁹⁰⁸ A vizekhez kapcsolódó természeti katasztrófák esetében a 2003-as WWDR meghatározza a 'katasztrófa' (*disaster*), 'veszély' (*hazard*), 'kockázat' (*risk*), 'valószínűség' (*probability*), 'bizonytalanság' (*uncertainty*), 'sérülékenység' (*vulnerability*) fogalmakat,⁹⁰⁹ és hasonlóképpen kitér a 'kockázatértékelésre' (*risk assessment*) és 'kockázatkezelésre' (*risk management*) is. A *kockázatértékelés* kapcsán kiemelésre kerül, hogy ennek során érdemes elkülöníteni egymástól a kockázatok két típusát: az egyik

⁹⁰⁵ WWAP 2003, 275. Az aszályok tipizálásának vannak további esetei is; meteorológiai, hidrológiai és mezőgazdasági aszály mellett egy negyedik típusként nevesítik az ún. *társadalmi-gazdasági aszályt* (vízkinálat és vízigény közötti egyensúlytalansághoz kapcsolódik, amelynek hatásai jelentkeznek a társadalomban, illetve a gazdaságban): GWP 2015, 17., 29–30.

⁹⁰⁶ A mezőgazdasági aszály kapcsán több eset is kiemlést érdemel, így: a) *talajaszály* (a talajnak fontos szerepe lehet a víz tárolásában; ma a magyar földek 1/3-ának jó a víztárolási képessége), b) *növényaszály*, c) *állattenyésztés* és aszály, d) *védett területek, erdők* és aszály stb.; TAMÁS 2016.

⁹⁰⁷ Így például Angliában három eső nélküli hétre már, mint problémaként tekintenek; ezzel szemben a világ számos pontján ennél hosszabb száraz periódus is normális; az aszály egyik típusát jelentő *extrém aszály*, amely nagy területeket és sok embert érinthet, és néhány hónaptól néhány évig is terjedhet; WWAP 2003, 275.

⁹⁰⁸ GWP 2015, 18. A vízhiány egy másik meghatározása a víz mennyiségéhez kötődik, e szerint 'vízhiány'-ról (*water scarce*) egy területen 1000 m³/személy/év alatti érték alatt beszélhetünk (500 alatt pedig abszolút vízhiányról van szó), 'víz-stresszes állapot'-ról (*water stressed*) 1000 és 1700 m³/személy/év értékek között, míg 'sérülékenység'-ről (*vulnerability*) 1700 és 2500 között; WWAP 2012, 124.

⁹⁰⁹ Lásd WWAP 2003, 279. E meghatározásokat vö.: WWAP 2012, 11., 237., 377–378.

a kockázatok azon köre, amely ellen az adott közösség szeretne fellépni, a másik pedig az, amelyet egy adott közösség képes elfogadni.⁹¹⁰ A *kockázatkezelés* vonatkozásában a 2003-as WWDR felhívja a figyelmet annak szoros kapcsolatára a megelőzés, illetve elővigyázatosság elvének jogi szabályozásával és intézményeivel.⁹¹¹

A 2006-os WWDR⁹¹² a *vízhez kapcsolódó természeti katasztrófák* elnevezés helyett inkább a *vízhez kapcsolódó katasztrófákról* kifejezést használja, és amellett, hogy bővíti a katasztrófák körét más természeti káreseményekkel is – így például a vihar, vagy a különböző víz hullámok (például tsunami) által okozott katasztrófákkal⁹¹³ – foglalkozik például a *vízhez kötődő technológiai katasztrófákkal* (*technological water-related disasters*; így például a víz miatti közlekedési balesetekkel)⁹¹⁴ is. A 2006-os WWDR elmozdulást sürget az ún. *válság-kezelő rendszerek* irányából a *megelőző rendszerek* irányába.⁹¹⁵

A 2012-es WWDR fő témáját éppen a vízhez kötődő bizonytalanságok és kockázatok képezik.⁹¹⁶ Az aktuális kutatási eredményeket összegezve kiemeli, hogy a társadalmi-gazdasági fejlődésre hatást gyakorló természeti veszélyek közül számos kötődik a vízhez.⁹¹⁷

A fentebb elemzett WWDR-ekben a vízhez kötődő katasztrófák közül különösen az árvizek és az aszály kerültek az elemzések középpontjába, ezzel szemben a magyar vizes káresemények harmadik tipikus képviselőjével, a *belvízzel* nem foglalkoznak. Munkánk korábbi részében utaltunk arra is, hogy mindez igaz az uniós vízpolitikai dokumentumokra is, amelyekből szintén hiányzik a belvíz kérdésköre (vagyis, hogy uniós szinten van mind aszály-, mind pedig árvízstratégia, de nincs belvízstratégia). Mindez annak tudható be, hogy belvíz problémaköre egy sajátosan magyar vízgazdálkodási problémakörnek tekinthető.

Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljaival (SDG) már részletesen is foglalkoztunk a vízpolitikai részben. Erre tekintettel itt csak utalunk rá, hogy a SDG-eket elfogadó ENSZ-határozat bevezetőjében is kiemelésre kerülnek az elsivatagosodás, aszály, édesvízhiány, amelyek mind hozzájárulnak azon kihívásokhoz, amelyekkel az emberiség napjainkban szembesül. A 2., éhezés elleni fellé-

⁹¹⁰ WWAP 2003, 281.

⁹¹¹ WWAP 2003, 284.

⁹¹² WWAP 2006, 343–368.

⁹¹³ WWAP 2006, 343.

⁹¹⁴ WWAP 2006, 346.

⁹¹⁵ WWAP 2006, 348.

⁹¹⁶ Lásd különösen WWAP 2012, 115–123, 600–638.

⁹¹⁷ WWAP 2012, 27–28.

pésről szóló SDG fontosnak tart kiépíteni egy olyan fenntartható élelmiszer-termelési rendszert, illetve kialakítani olyan rugalmas mezőgazdasági gyakorlatokat, amelyekkel sikeresen lehet alkalmazkodni, többek között, a klímaváltozáshoz, az extrém időjáráshoz, az aszályokhoz és az árvizekhez. A 11., biztonságos és fenntartható településekről szóló SDG, amely – több más mellett – a vízhez kapcsolódó katasztrófák által okozott áldozatok és károk csökkentését tűzte célul. (Csak utalunk rá, hogy a 11. SDG 11.5. számú feladata szorosan illeszkedik az ENSZ ún. *Sendai katasztrófa-kockázat csökkentési keretprogramjához*.⁹¹⁸) A klímaváltozás elleni küzdelemről szóló 13. SDG a klímához kapcsolódó veszélyek és természeti katasztrófákkal szemben rugalmas és alkalmazkodó rendszerek kiépítését fogalmazza meg. A földvédelemről is rendelkező 15. SDG olyan földek helyreállítását is célul tűzte, amelyeket az elsivatagosodás, az aszályok és árvizek érintenek. Vagyis mindebből körvonalazható az, hogy az SDG-k mely vízhez kapcsolódó káreseményeket tekintik különösen fontosnak.

A vízhez kapcsolódó káresemények közül a legfontosabbak (árvíz, aszály) európai uniós megközelítésével már részleteiben foglalkoztunk a vízszemléletű kormányzással, vízgazdálkodással, illetve vízpolitikával foglalkozó részekben, hasonlóképpen a vízhez kapcsolódó káresemények magyar megközelítésével (árvíz, aszály, belvíz, települési vízkárok) is, erre tekintettel jelen részben ezekre nem térnénk ki részleteiben.

A víz, mint káresemény szabályozási koncepció rendkívül komplex és szerteágazó jogi hátterét nézve megállapítható, hogy annak vannak mind nemzetközi, mind európai uniós, mind pedig nemzeti (magyar) aspektusai. A következőkben röviden utalunk is mindezekre még hozzá elsőként azon jogi előírások tükrében, amelyek túlmutatnak a vízhez kapcsolódó káresemények jogi szabályozásának körén (adott esetben egyidejűleg több vízjogi szabályozási csomópontot is érintve), majd pedig azon normák áttekintésével, amelyek szabályozási tárgya elsődlegesen a vízhez kapcsolódó káreseményekhez kötődnek.

I. A vizekhez kapcsolódó káreseményekkel elsődlegesen foglalkozó jogi előírásokon túl az alábbiakban kitérünk mind a nemzetközi jog, mind az EU joga, mind pedig a nemzeti joganyagunk szintjén azon jogi dokumentumokra, amelyek fontos szabályozási keretet hoznak létre a vizekhez kapcsolódó káresemények társadalmi viszonyainak kezelésére.

I.1. Az átfogó, integratív vízjogi nemzetközi előírások közül mind a többoldalú, mind pedig a kétoldalú megállapodások között található olyanokat, amelyek érintik a vízhez kötődő káreseményeket.

⁹¹⁸ ENSZ 2015a.

A többoldalú megállapodások közül⁹¹⁹ jelentőségénél fogva kiemelkedik a már többször hivatkozott *Helsinki Egyezmény*,⁹²⁰ amely kapcsán pusztán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy az ÁKI szabályozását az árvíz kockázatok kezelésével kapcsolatos nemzetközi alapelvekkel összhangban alakították ki, amely forrásoként az uniós jogalkotó elsősorban a Helsinki Egyezményt jelöli meg.⁹²¹ Az árvízi és belvízi védekezés viszonylatában viszonylag részletes szabályokat tartalmaznak azon vízgazdálkodás tárgyköréhez kapcsolódó *kétoldali nemzetközi megállapodások* is, amelyeket Magyarország kötött meg a vele szomszédos országokkal.⁹²²

I.2. Az uniós jog integratív előírásai közül kiemelkedik a Víz Keretirányelv, amelynek – mint a vízpolitikai részben erre hivatkoztunk – komoly kötődése van az egyes vízhez kapcsolódó káreseményekhez: az egyes káresemények vonatkozásában ez a kötődés eltérő; míg például az aszály vonatkozásában ez a kapcsolat szorosabb, addig árvíz vonatkozásában szükség volt az ÁKI elfogadására ahhoz, hogy hatékonyabban megvalósuljon az árvizek elleni, határokon átívelő védekezés.

I.3. A magyar jogrendszerben számos olyan jogi norma van, amely foglalkozik a vízhez kapcsolódó káreseményekkel, melyek közül a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

I.3.1. Munkánk korábbi részeiben az *Alaptörvény*nek már számos olyan előírásával foglalkoztunk, amelyek például a vízzel való rendelkezés, vagy a víz, mint környezeti elem védelme, vagy éppen a víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya elnevezésű szabályozási koncepciókra vonatkoztak. Jelen részben azonban ezeken túlmenően az Alaptörvény azon rendelkezéseire kívánjuk felhívni a figyelmet, amelyek a vízhez kapcsolódó káreseményekhez kötődnek. Így érdemesnek tartjuk kiemelni az Alaptörvény 53–54. cikkeit, valamint a XXXI. cikk (5)–(6) bekezdését. Az előbbi a veszélyhelyzetre vonatkozó előírásokat foglalja magában. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a „*Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be*”.⁹²³ A vizekhez kapcsolódó káresemények (például árvizek) alkalmasak lehetnek arra, hogy esetükben veszélyhelyzetet hirdessenek ki. Az Alaptörvény ezen túl arról rendelkezik, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar ál-

⁹¹⁹ Általánosságban a UNWC-nek is vannak az árvizet, illetve az aszályt érintő előírásai; lásd: UNWC 27–28. cikkek. A nemzetközi háttér elemzéséről lásd még: APFM 2006, 29–50.

⁹²⁰ UNECE 2009, 14–16.

⁹²¹ ÁKI preambulum (6) pontja.

⁹²² Részletes elemzésükről lásd SZILÁGYI 2013c, 102–105.

⁹²³ Alaptörvény 53. cikk.

lampolgárok számára katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő, s hogy a katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – szintén sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.⁹²⁴ Az Alaptörvény 53–54., illetve XXXI. cikkei alapján kerültek sarkalatos törvényi rendelkezések a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvényünkbe (Katvédtv.), amelynek részletesebb bemutatására alább vállalkozunk.

I.3.2. Mint a vízjog elnevezéséről szóló alfejezetben már utaltunk rá, a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényünk (Léttv.) több vízjogi szabályozási koncepció szempontjából is fontos létesítményt is létfontosságúként azonosít, illetve rendel el ezek kiemelt védelmét a terrortámadásokkal szemben. Ezek között találjuk az árvízi védműveket és gátakat is.⁹²⁵

I.3.3. A környezetvédelmi előírások, beleértve a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt (Kvt.), szintén több vízjogi szabályozási koncepciót érintenek, köztük a vizekhez kapcsolódó káreseményekkel szembeni védekezés témakörét is: nemzeti joganyagunkban maga a Kvt. rendelkezik arról, hogy Magyarországnak el kell készítenie a saját vízgyűjtő-gazdálkodási tervét.⁹²⁶ Hasonlóképpen a törvény nevesíti állami feladatként a meteorológiai tevékenységgel összefüggésben az árvíz- és belvízvédelemhez szükséges meteorológiai adatok gyűjtését, információk szolgáltatását.⁹²⁷ A környezethasználat feltételeinek és hatósági engedélyezésének legfontosabb jogszabályi alapjait is a Kvt. tartalmazza, nevesítve többek között azt, hogy mely esetben szükséges környezetvédelmi engedély, és mikor egységes környezethasználati engedély (eke.).⁹²⁸ Mindezek kapcsán a törvény hozzáteszi, hogy a „*törvény... a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése keretében megvalósuló árvízvédelmi létesítmények tervezésével, építésével összefüggő környezethasználat esetében a hatósági engedélyezésre eltérő szabályokat állapíthat meg*”.⁹²⁹ A környezetvédelmi előírásokban a vízhez kötődő káresemények (különösen árvíz és belvíz) elleni védekezés leginkább akként jelenik meg, mint amelynek során fokozottan oda kell figyelni a környezet egészének védelmére. Ennek szemléletes példája a környezeti hatásvizsgálat és az eke. részletszabályainak megállapítása szempontjából jelentős 314/2005.

⁹²⁴ Alaptörvény XXXI. cikkének (5)–(6) bek.

⁹²⁵ Léttv. 3. mellékletének 33–37. pontja.

⁹²⁶ Kvt. 18. §.

⁹²⁷ Kvt. 38/A. §.

⁹²⁸ Kvt. 66–66/B. §.

⁹²⁹ Kvt. 66. §.

Korm. rendelet, amely például⁹³⁰ az *állandó árvízvédelmi művek* esetén, kiváltképp, ha azokat országos jelentőségű védett természeti területen tervezik létesíteni,⁹³¹ környezeti hatásvizsgálat-készítési kötelezettséget állapítanak meg.

I.3.4. A vizekhez kötődő káresemények vonatkozásában kiemelkedő jelentőségűek a vízgazdálkodási előírások és közülük is a Vgtv. A Vgtv. hatálya egyértelműen kiterjed „a *vízkárok elleni védelemre és védekezésre*”.⁹³² A Vgtv. fontos *fogalmi meghatározásokat* tartalmaz a vizekhez kapcsolódó káresemények vonatkozásában, amelyek közül jelentőségüknél fogva kiemelkedik:⁹³³ a *vízkár* (a vizek többletéből vagy hiányából származó kár), a *vízkárelhárítás* (a károsan sok vagy károsan kevés víz elleni szervezett tevékenység), *nagyvízi meder* (a vízfolyást vagy állóvizet magában foglaló terület, amelyet az árvíz levonulása során a víz rendszeresen elborít), illetve a *védmű* (a vizek kártételei elleni védekezéshez szükséges vízilétesítmény) fogalma. A Vgtv. *állami feladatként*⁹³⁴ nevesíti mind a vízkárelhárítási tevékenység szabályozását (a vízgazdálkodásért felelős miniszter útján), mind pedig annak szervezését, irányítását, ellenőrzését, és a helyi közfeladatokat meghaladó védekezést (vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter útján), és a *települési önkormányzatok feladataként*⁹³⁵ a helyi vízrendezést és vízkárelhárítást, az árvíz- és belvízelvezetést. A Vgtv. rendezi a költségviselés szabályait is,⁹³⁶ illetve a törvény önálló, VI. – *A vizek kártételei elleni védelem és védekezés* címet viselő – fejezete⁹³⁷ számos ÁKI-val összefüggő kérdést rendez. A Vgtv. előírásai alapján (bizonyos értelemben megismételve a Vgtv. 2., 4., 7. és 8. §-ában írtakat) a vizek

⁹³⁰ Lásd még: Vizek kártételei elleni védelem és védekezés célját szolgáló közcélú vízilétesítmények építéséhez szükséges ásványi nyersanyagot biztosító anyagnyerő hely védett természeti területen, Natura 2000 területen; 314/2005. Korm. rendelet 3. számú melléklet 19a. pont. Vö. 314/2005. Korm. rendelet 1. számú melléklet 35. pont (vízátvezetők), 3. számú melléklet 81. (vízátvezetés), 122. (tározók), 125. (állóvízszabályozás), 126. (folyószabályozás és csatornázás), 127. (vízfolyásrendezés) pontok.

⁹³¹ 314/2005. Korm. rendelet 1. számú melléklet, 47. pont. Az esetben ha az állandó árvízvédelmi mű létesítése vízbázis védőövezetén (ha a tevékenység megkezdését a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló jogszabály a védőövezeten nem zárja ki), védett természeti területen, Natura 2000 területen, barlang védőövezetén és települési belterületen történik, akkor csak a környezetvédelmi hatóság előzetes vizsgálatban hozott döntésétől függően kötelezett környezeti hatásvizsgálatra és tevékenység; 314/2005. Korm. rendelet 3. számú melléklet, 102. pont.

⁹³² Vgtv. 1. §.

⁹³³ Például a vízkár, vízkárelhárítás, árvízmentesítés, nagyvízi meder, nagyvízi meder kezelés, árvízi lefolyási sáv vagy éppen a védmű, elsőrendű árvízvédelmi vízilétesítmény, árvízi tározó, belvíztározó; lásd Vgtv. 1. sz. melléklet 1., 5., 12a–b., 17., 28., 30., 34a–b. pontjait.

⁹³⁴ Vgtv. 2. §.

⁹³⁵ Vgtv. 4. §.

⁹³⁶ Vgtv. 7–8. §.

⁹³⁷ Vgtv. 16–19. §.

kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása – a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés – az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekelt kötelezettsége.⁹³⁸ A VI. fejezet részletesen szabályozza⁹³⁹ a vízügyi igazgatási szervek (vízügyi igazgatóságok) feladatait – köztük azt is, hogy e szervek felelősek a helyi önkormányzatok és a víztársulatok vízkárelhárítási tevékenységének szakmai irányításáért –, valamint a helyi önkormányzatok kapcsolódó feladatait; a Vgtv. elvi szinten tisztázza, hogy a vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges állami vagy helyi önkormányzati feladatkörbe nem tartozó tevékenységek ellátása az érdekelt tulajdonosok, illetve az ingatlant egyéb jogcímen használók feladata. A megelőzés elvével összhangban⁹⁴⁰ a folyók mentén és az azokba torkolló vízfolyások, csatornák visszatöltésezett szakaszain az árvízvédelmi műveket, továbbá a folyók nagyvízi medrét vagy az árvízvédelmi műveket keresztező, vagy a nagyvízi mederben elhelyezkedő építményt, vezetéket vagy egyéb létesítményt a vízgazdálkodásért felelős miniszter által rendeletben megállapított mértékadó árvízszintek figyelembevételével kell megtervezni, megvalósítani. A Vgtv. felhatalmazása alapján⁹⁴¹ az ingatlan fekvése szerint illetékes vízügyi hatóság határozhat egy ingatlan, vagy annak része vízkárelhárítási célú tározóvá történő kijelöléséről. A Vgtv. sajátos szabályokat állapít meg a nagyvízi medrek, parti sáv és védősáv esetében,⁹⁴² az ingatlan tulajdonosának, illetve használójának tűrési kötelezettségére, illetve kártalanítására vonatkozóan.⁹⁴³

II. A vízhez kapcsolódó káresemények különösen az alábbi nemzetközi, uniós és magyar szabályozási koncepció-specifikus normákban jelennek meg.

II.1. A nemzetközi joganyagban – témánk szempontjából – kiemelt érdemmel az ENSZ 1992-es sivatagosodás és aszály elleni egyezménye (UNCCD)⁹⁴⁴: „Az Egyezményben megfogalmazott definíció szerint a »sivatagosodás a különböző tényezők, köztük az éghajlat-ingadozások és az emberi tevékenység okozta földterület degradációt jelenti az arid, a szemi-arid és a száraz szub-humid területeken...« Magyarország »érintett«

⁹³⁸ Ehhez kapcsolódóan lásd: ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK 2011.

⁹³⁹ Vgtv. 16. §.

⁹⁴⁰ Vgtv. 17. §.

⁹⁴¹ Vgtv. 21–21/E. §.

⁹⁴² Vgtv. 24. §.

⁹⁴³ Vgtv. 25–26. §. Mindezekon túl, ha a vizek kártételeinek elhárítása, a károk megelőzése azt egyébként szükségessé teszi, a vízügyi hatóság a vízhasználót, vagy azt, aki a vízviszonyokba jogellenesen beavatkozott a káros, illetve a károsodás veszélyével fenyegető állapot megszüntetésére, a szükséges vízimunka elvégzésére vagy meghatározott módon történő gyakorlására kötelezheti (32. §). Mindezekről részleteiben lásd még: SZILÁGYI 2016a.

⁹⁴⁴ Az egyezmény kihirdetéséről lásd: 2003. évi CVII. törvény *A sivatagosodás elleni küzdelemlről a súlyos aszályal és/vagy sivatagosodással sújtott országokban, különös tekintettel Afrikára* ENSZ Egyezmény kihirdetéséről.

országoknak számít, mivel területének nagy része a szemi-arid, illetve szub-humid éghajlati övhöz tartozik... Az Egyezmény szerint a csatlakozó országoknak koordinálniuk kell erőfeszítéseiket és ki kell dolgozniuk egy minden összefüggésre kiterjedő, hosszú távú stratégiát a sivatagosodás és az aszály elleni küzdelemre.”⁹⁴⁵ „Az Egyezmény öt regionális végrehajtási melléklet... keretében tárgyalja az eltérő társadalmi-gazdasági és természetföldrajzi feltételekkel rendelkező országok problémáit. Magyarország 2011-től az Észak-Mediterán Annex tagja... 2007-ben fogadták el az Egyezmény 2008–2018 közötti megvalósításának tízéves stratégiáját. A Részes Feleknek cselekvési programjait és kapcsolódó tevékenységüket össze kell hangolniuk a Stratégiával.”⁹⁴⁶

II.2. A vizekhez kapcsolódó káreseményekre tekintettel az EU-jog több előírása is említhető: egyrészt ki kell emelni az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozatát az uniós polgári védelmi mechanizmusról, amely mozgósítja a tagállami támogatást és segítségnyújtást súlyos vészhelyzetek, többek között árvizek esetén, s nem mellesleg fontos fogalmi meghatározásokat is tartalmaz a témákra vonatkozóan.⁹⁴⁷ Másrészt foglalkoznunk kell az Európai Unió Szolidaritási Alapjának létrehozásáról szóló 2012/2002/EK tanácsi rendelettel is, amely alapján „súlyos katasztrófa esetén lehetőség van a gyors pénzügyi támogatás odaítélésére... Ugyanakkor az alap csak vészhelyzeti műveletek esetében avatkozhat be, a vészhelyzetet megelőző fázisokban nem.”⁹⁴⁸ Az EU Szolidaritási Alapjának felhasználására már sor került vízhez kapcsolódó káresemény kapcsán.⁹⁴⁹ Végezetül pedig magát az ÁKI-t kell kiemelni, amelyet az Európai Unió vízpolitikájáról szóló alfejezetében már részletesebben is bemutatunk.⁹⁵⁰

II.3. Munkánk jelen részében alapvetően három normacsoporttal kívánunk foglalkozni. Egyrészt a vizekhez kapcsolódó súlyos káreseményekre is kiterjedő katasztrófavédelmi előírásokkal, másrészt az ország egy meghatározott részére

⁹⁴⁵ NAS, 4.

⁹⁴⁶ NAS, 5. „Magyarország 2002. és 2006. után 2010-ben nyújtott be nemzeti jelentést... A következő jelentésre 2012-ben kerül sor, melyben első alkalommal kell majd a Részes Feleknek hatásmutatókat (impact indicator) alkalmazniuk.”; NAS, 5.

⁹⁴⁷ Az előzményét képező 2001/792/EK, Euratom tanácsi határozatot hivatkozva az ÁKI preambulum (7) pontja.

⁹⁴⁸ ÁKI preambulum (8) pontja.

⁹⁴⁹ Így például a 2008-as ciprusi aszály idején; EURÓPAI BIZOTTSÁG 2012a, 5. Érdekesképpen: Magyarország a 2012. szeptember 24. napjára eső európai uniós tanácsülésem egy olyan tervezetet kívánt előterjeszteni, amelynek lényege, hogy az EU a szolidaritási alapjából nyújtson gyorssegélyt az aszályal érintett gazdálkodóknak, illetve hogy az EU fontolja meg a környezetvédelmi előírásainak ideiglenes felfüggesztését esetükben; www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium/hirek/magyar-javaslat-az-europai-aszalykarok-enyhitesere (2012. 09. 21.)

⁹⁵⁰ A szakirodalmi vonatkozások tekintetében lásd KÁRMÁN 2010; PADÁNYI 2010. Lásd még HORVÁTH 2016.

koncentráló Vásárhelyi-tervvel, harmadrészt pedig a bekövetkező károk vagyoni reparációja szempontjából kiemelt jelentőségű mezőgazdasági kockázatkezelő rendszerrel.⁹⁵¹ Fontos megemlíteni, hogy mindazon intézményekkel és a jogi szabályozásukkal, amelyek elsődleges célja a vizekhez kapcsolódó káresemények megelőzése (például mezőgazdasági vízszolgáltatások, mezőgazdasági öntözés) korábbi tanulmányainkban⁹⁵² már többször is foglalkoztunk, ezért ezek ismertetésétől jelen tanulmány keretei között eltekintünk.

II.3.1. Amennyiben a vizekhez kapcsolódó káresemények súlyos helyzetet teremtenek, akkor felvetődhet a katasztrófavédelmi előírások, különösen a korábban hivatkozott Katvédtv. alkalmazása. A 2011-ben elfogadott új szabályozás fontos *fogalmakat* határoz meg a víz, mint káresemény elnevezésű vízjogi szabályozási csomópont viszonylatában.⁹⁵³ A Katvédtv. katasztrófák elleni védekezés irányítására⁹⁵⁴, illetve a hivatásos katasztrófavédelmi szerve⁹⁵⁵ vonatkozó előírásai között⁹⁵⁶ megtaláljuk a *nemzetközi együttműködésre*⁹⁵⁷ vonatkozó előírásokat⁹⁵⁸ is. A Katvédtv.-nek lényeges részét képezik a felkészüléssel és a védekezés költségeivel foglalkozó részei.⁹⁵⁹ A Katvédtv.-nek, mint korábban utaltunk rá, több része is sarkalatosnak minősül.⁹⁶⁰ Így, a polgári védelmi szervezettel kapcsolatos rendelkezései,⁹⁶¹ vagy a *katasztrófaveszély*⁹⁶² és veszélyhelyzetre⁹⁶³ vonatkozó előírások közül a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályai.⁹⁶⁴ Utóbbiak között számos vízhez köthető esemény került nevesítésre⁹⁶⁵ expressis verbis, mint *veszélyhelyzet*; így például: (a) elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, mint amilyen: (a1) *árvízvédekezés* során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás

⁹⁵¹ A magyar, árvizekre vonatkozó jogszabályi háttérről lásd: ÁKK, 1263–1265.

⁹⁵² Lásd például SZILÁGYI 2015a, SZILÁGYI 2013b.

⁹⁵³ Lásd például a Katvédtv. 3. § 5. (*katasztrófa*), 11. (*kockázat*), 24. (*veszély*) stb. pontjait.

⁹⁵⁴ Katvédtv. 5–19. §.

⁹⁵⁵ Katvédtv. 22–24. §.

⁹⁵⁶ A katasztrófavédelem kapcsán lásd még a JNO 2010.

⁹⁵⁷ Meghatározásáról: Katvédtv. 3. § 17–18. pontok.

⁹⁵⁸ Katvédtv. 23. § (5) bek.

⁹⁵⁹ Lásd különösen a Katvédtv. 73. §-tól kezdődő előírásokat.

⁹⁶⁰ Lásd erről a Katvédtv. 86. §-át.

⁹⁶¹ Katvédtv. 52–72. §.

⁹⁶² „Olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyónbiztonságot.”; Katvédtv. 3. § 9. pontok.

⁹⁶³ Fogalmáról lásd az Alaptörvénynél írtakat.

⁹⁶⁴ Katvédtv. 44–51. §.

⁹⁶⁵ Katvédtv. 44. §.

veszélye fenyeget, (a2) *belvízvédekezés* során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit; (b) egyéb eredetű veszély, mint amilyen a *kritikus infrastruktúrák* olyan mértékű működési zavara, melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott; (c) stb. Mind az árvíz, mind a belvíz esetén a fent ismertetett módon került meghatározásra az a határ, amikor a Vgtv.-ben védekezésre rendelt szervezetek tevékenységébe immáron bekapcsolódik a katasztrófavédelmi tevékenység is.⁹⁶⁶

II.3.2. Korábbi munkánkban már foglalkoztunk a *Vásárhelyi-terv továbbfejlesztéséről* szóló 2004. évi LXVII. törvénnyel,⁹⁶⁷ és jelen műben is érintettük már azt. Itt talán csak arra utalnánk, hogy sok szakértő árvízi védekezés-hangsúlyosnak ítéli a végső soron elfogadott dokumentumot, és hogy az elfogadott változat a szükségeshez képest kevésbé komplex szemléletű, vagyis – állapíthatjuk meg – a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciójának való megfelelés érdekében még fejlesztésre szorul.

II.3.3. A téma komplexitását szemléltetendő, jelen részben röviden még utalunk a vizek kártételei és a mezőgazdaság kapcsolatára, ezen belül is hazánk új, *mezőgazdasági kockázatkezelési rendszerére*.⁹⁶⁸ A rendszer két pilléren alapul: egyrészt a Nemzeti Agrárkár-enyhítési Rendszeren, másrészt pedig a mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatáson.⁹⁶⁹ Az első pillérbe tartozó, agrárkár-enyhítő rendszerben, a törvényben meghatározott mezőgazdasági terület esetén kötelezően tagsággal bírnak a mezőgazdasági termelők.⁹⁷⁰ A kockázatközösségben tag mezőgazdasági termelők ezt követően kötelesek kárenyhítési hozzájárulást fizetni, amelyet az állam kiegészít.⁹⁷¹ E mezőgazdasági termelők az agrárkár-megállapító szerv által igazolt (meghatározott mértékű hozamcsökkenésű, illetve hozamérték-csökkenésű⁹⁷²) mezőgazdasági kár esetén jogosultta

⁹⁶⁶ A katasztrófavédelmi szervezet és a vízkárelhárítási szervezet közötti összhang fontosságát hangsúlyozza SOMLYÓDY (szerk.) 2011, 42–43.

⁹⁶⁷ Lásd: SZILÁGYI 2013c, 53–54.

⁹⁶⁸ A rendszer jogszabályi alapja kapcsán lásd: a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény. A rendszer elemzéséhez lásd még: NAS, 49–52.

⁹⁶⁹ Lásd CZERVÁN 2012, 11–16.

⁹⁷⁰ 2011: CLXVIII. tv. 6. §.

⁹⁷¹ 2011: CLXVIII. tv. 7. § (1) bek.

⁹⁷² 2011: CLXVIII. tv. 2. § 12. és 13. pontok.

válnak kárenyhítő juttatás igénybevételére.⁹⁷³ A mezőgazdasági időjárási kockázatok közül (jégesőkárr, viharkár, fagykár stb.)⁹⁷⁴ számos közvetlenül is kapcsolatba hozható a vizekkel; így az aszálykár, a belvízkár,⁹⁷⁵ a felhőszakadaskár, illetve a mezőgazdasági árvízkár.⁹⁷⁶ Ezek közül néhány esetben⁹⁷⁷ (aszálykár, mezőgazdasági árvízkár) a kár bekövetkezése kapcsán a miniszternek közleményt is ki kell adnia. Az aszálykár esetében mindez például azzal indokolható, amire már korábban is utaltunk, nevezetesen, hogy aszályt⁹⁷⁸ nagyon nehéz jogilag bizonyítható módon meghatározni (például mikortól kezdődik, meddig tart, a bekövetkezett kár milyen fokban tulajdonítható az aszálynak, stb.). A rendszerben három típusba (A, B, C) sorolják a mezőgazdasági biztosítási szerződéseket, és a rendelkezésre álló pénzügyi források alapul vételével elsőként az A, majd a B, végül a C típusú szerződések után fizetnek támogatást. Az A és C típusú szerződések biztosítási kárai között szerepel az aszálykár, a felhőszakadaskár, illetve a mezőgazdasági árvízkár.⁹⁷⁹ A mezőgazdasági kockázatkezelési rendszer jól szemlélteti azt, hogy a vízzel kapcsolatos káresemények kiküszöbölésére a modern állam milyen komplex – a konkrét védekezési munkákon túlmutató – rendszereket hozott létre.

Összefoglalásképpen az állapítható meg a víz, mint káresemény elnevezést viselő szabályozási koncepció kapcsán, hogy vízpolitikai, illetve vízjogi értelemben a vízhez kapcsolódó káresemények köre általánosságban nem ragadható meg kizárólagos jelleggel, abba sokfajta esemény beleférhet. Mindemellett a kör meghatározása nagyban függ a szemléletünktől is, vagyis, hogy egy adott helyzetet mennyiben tekintünk károsnak, vagy éppen egy lehetőségnek (például a belvíz, mint potenciális vízforrás kérdésköre).

Amint már korábban is utaltunk rá, jogtudomány szempontjából különösen izgalmas kérdésnek tűnik azon igények jogintézményi megoldásokkal történő

⁹⁷³ 2011: CLXVIII. tv. 11., 14. §.

⁹⁷⁴ 2011: CLXVIII. tv. 2. § 7. és 21. pontok.

⁹⁷⁵ A téma szakirodalmához lásd TAMÁS 2011.

⁹⁷⁶ Lásd CZERVÁN 2012, 14.

⁹⁷⁷ 2011: CLXVIII. tv. 12. § (5) bek.

⁹⁷⁸ *Aszály*: az a természeti esemény, amelynek során a kockázatviselés helyén az adott növény vegetációs időszakában harminc egymást követő napon belül *a*) a lehullott csapadék összes mennyisége a tíz millimétert nem éri el, vagy *b*) a lehullott csapadék összes mennyisége a huszonöt millimétert nem éri el és a napi maximum hőmérséklet legalább tizenöt napon meghaladja a 31 °C-ot. *Aszálykár*: a kockázatviselés helyén természetesen növényekben az aszály miatt bekövetkezett olyan káresemény, amely a növénykultúrában hozamcsökkenést okoz; 2011: CLXVIII. tv. 2. § 1., 2. pontok.

⁹⁷⁹ Lásd a mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatásról szóló 19/2014. (X. 29.) FM rendelet 4. és 6. §-át.

kielégítése, amelyek a vízgazdálkodás (mellette: természetvédelem) és terület-használat közötti összhangot célozzák. Itt végső soron elképzelhető lenne egy az erdő-, vad-, illetve halgazdálkodáshoz hasonló – bár azoknál sokkal komplexebb – tervgazdálkodás bevezetése a vizek által veszélyeztetett területeken, köztük kiemelten a mezőgazdasági földek vonatkozásában, a megfelelő tájhasználat elérése céljából (például, ha valaki nem tartja be e szabályokat és egy árvíz miatt kára keletkezik, akkor nem részesülhet megfelelő vagyoni reparációban a mezőgazdasági kockázatkezelési rendszerből). Egy szigorú, ugyanakkor a természeti szélsőségek szempontjából rugalmas rendszer kidolgozása természetesen rövid távon komoly költségekkel járhat, erre megoldásként azonban kézenfekvőnek tűnik a rendszer fokozatos bevezetése és fejlesztése.

5.2.7. A vízgyűjtő, mint intézményszervezési alap

A szakirodalomban és a kapcsolódó vízpolitikai dokumentumokban is gyakorta hívják fel a figyelmet azon nehézségekre, amelyek abból adódnak, hogy a vízadók természetes kiterjedése, illetve vízgyűjtő területek természetes határai nem esnek egybe a közigazgatási határokkal, illetve az államhatárokkal. Újabban pedig a globális kihívások világítanak rá arra, hogy lényegében mindannyian egy *virtuális vízgyűjtőhöz*, közismertebb nevén a hidrológiai ciklushoz tartozunk, minélfogva a vízkörforgás bármely pontján eszközölt emberi beavatkozás hatással van a rendszer egészére is. A nehézségeket tetézi ráadásul az is, hogy a felszíni és felszín alatti vizek természetes kiterjedése egymástól jelentősen is eltérhet. A globális vízváltás jó indikátora tehát annak, hogy a klasszikus államtudományi (államelméleti) és jogtudományi (jogelméleti) kategóriák egy rendszerszintű környezeti, vízgazdálkodási megközelítés esetén milyen nehézségeket jelentenek. Megjegyezzük, mindemellett, hogy a vizek természetes sajátosságai nemcsak a közigazgatás-szervezés viszonylatában okozhatnak fejtörést, de például abban is, hogy egy állam tulajdoni rendszere miként kezelje a vizek feletti tulajdonlás kérdését. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy ez utóbbi kérdéskörrel már foglalkoztunk a víz, mint rendelkezési hatalom tárgya elnevezést viselő szabályozási koncepciónál, ezért jelen részben elsődlegesen mégis a közigazgatási és államhatárok viszonylatában térnénk ki a problémakörre. Előljáróban fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az e szabályozási kérdéskörhöz tartozó intézményrendszeri ügyekben magunk érdemesnek tartjuk a környezetvédelmi ügyekkel együtt kezelni a vízügyi kérdéseket, amely intézményi integráció fontos eredményeket hozhat a vízszemléletű kormányzás, illetve az integratív vízgazdálkodás koncepcióinak eredményes gyakorlati megvalósításánál. E pontnál megemlítjük azt is, hogy magunk különösen fontosnak tartanánk, ha a környezeti bíraskodás (ez alatt

nem feltétlenül csak környezetvédelmi különbíróasztót értünk!) nemzetközi, illetve nemzeti szintjén is határozott előrehaladás elérését, meglátásunk szerint ez alkalmas lehetne az e körbe rendelt vízvédelmi kérdések eredményesebb rendezésére is. Megjegyezzük továbbá azt is, hogy egyes országokban ismertek speciális *vízügyi bíróságok*. Így, például Spanyolországban az *el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia*, de hasonlóképpen Olaszországban is van különbíróasztót. E mediterrán példákkal szemben, az észak-európai országok ún. vízbiróasztótai (*water court*), ugyanakkor – nevük ellenére – nem vitarendezési szerepet töltenek, hanem mint kormányzati szervek foglalkoznak a vízzel.⁹⁸⁰

A munkánk több részében elemzett nemzetközi, illetve hazai vízpolitikai dokumentumok, jelentések, illetve szakirodalmi anyagok egységesen jelentős konfliktusok forrásaként azonosítják e kérdéskört.

I. Nemzetközi szinten a 6. SDG 6.5. számú feladatában is megfogalmazásra került az, hogy az integratív vízgazdálkodást adott esetben határon átnyúló együttműködés formájában is ki kell teljesíteni. Ennek jogi kereteiként a vonatkozó módszertani útmutató az UNWC-t, valamint a Helsinki Egyezményt is nevesíti.⁹⁸¹ Az *adott esetben ideértve* a határon átnyúló együttműködés kitételét a 6. SDG módszertani útmutatója⁹⁸² úgy értelmezi, hogy azon országokon kívül, amelyek az UNWC, illetve a Helsinki Egyezmény alapján nem rendelkeznek határvizekkel, minden más ország köteles az együttműködésre. A vízre vonatkozó 6. SDG végrehajthatósága kapcsán fontosnak tartjuk ismételten kiemelni a 2016-os BWS-záródokumentumban írtakat, nevezetesen, hogy a 6. SDG egyike annak a két SDG-nek, amelynek koordinációs mechanizmusa az ENSZ szintjén teljesen hiányzik (mindehhez hozzátesszik, hogy ez a fajta szervezeti töredezettség nemcsak a nemzetközi, de a nemzeti szinten is jellemző).⁹⁸³

A határon átnyúló, vízgyűjtőkre alapuló együttműködés egy új lehetőségét nyitotta meg az Európai Unió vízpolitikája (lásd még alább), azon túl pedig további regionális együttműködések és a kétoldalú megállapodások (ezek végrehajtásában pedig a határvízi munkabizottságok) is szóba jöhetnek. A regionális együttműködések kapcsán a Szófiai Egyezmény és – az EU Víz Keretirányelvének és ÁKI-nek⁹⁸⁴ végrehajtását is segítő – Duna Védelmére Szolgáló

⁹⁸⁰ WWAP 2003, 301.

⁹⁸¹ Máshol említésre kerül még a határon átnyúló felszín alatti vízádókról szóló egyezmény tervezete (UNdLTA) is; UN-WATER 2017h, 2.

⁹⁸² UN-Water 2016a, 17.

⁹⁸³ BUDAPEST WATER SUMMIT 2016, 26.

⁹⁸⁴ „A Duna »Első Árvízi Kockázatkezelési Tervét« 2016. február 9-én a 14 ország felelős vezetője formálisan elfogadta Bécsben, az ICPDR Miniszterek Találkozásán. A magyar ÁKK a Duna-szintű tervben megfogalmazott elveket is átülteti a nemzeti viszonylatba.” NVS, 61.

Nemzetközi Bizottság (ICPDR) is segítheti a határon átnyúló együttműködéseket. Az ICPDR egyébiránt a vízgazdálkodás témában együttműködik a szintén regionális jelentőséggel bíró Kárpátok Keretegyezmény végrehajtásában⁹⁸⁵ is, és hazánk szempontjából fontos, a két (ICPDR és Kárpát Keretegyezmény) regionális rendszer Tisza kapcsán történt összekapcsolódása is.⁹⁸⁶ Felvetjük ugyanakkor azt, hogy a vízszemléletű kormányzás más vertikális integrációs területei kapcsán a regionális együttműködés még továbbgondolható lenne; így a *Visegrádi négyek* (V4) vonatkozásában. A vonatkozó Visegrádi Együttműködés egyébiránt a vizekkel kapcsolatban is fejleszteni engedi az együttműködést.⁹⁸⁷ Mindezek a vízszemléletű kormányzás regionális nemzetközi szintjének egy új dimenzióját nyithatnák meg.

A határon átnyúló együttműködések intézményesítésénél ugyanakkor további lehetőségek is felmerülnek. A víz, mint jogalany szabályozási koncepció kapcsán már ismertettük azon kezdeményezést, amely hosszú távú lépésként felveti bizonyos nemzetközi felszíni vízadók (például a Duna) jogalanyisággal történő felruházását. Azon túl, hogy meglátásunk szerint e kezdeményezés kiterjeszhető lenne a jelentősebb felszín alatti víztestekre is, a kezdeményezés kapcsán még számos fontos kérdés tisztázandó. Különös tekintettel arra, hogy a kezdeményezés során figyelembe vett új-zélandi jogalkotási modell országban belüli intézményt, s konkrétan pedig a jogi személy intézményéhez kapcsolódó jogalanyisági konstrukciót takar. Vajon milyen hatással lenne mindez a víz, mint rendelkezési hatalom tárgya elnevezés alatt tárgyalt szabályozási kérdéskörökre? Melyik állam joghatósága alapján kellene létrehozni e jogi személyt? Netalán a többi érintett országban érdemes lenne valamiféle kapcsolódó jogi személyt (képviselőt) is működtetni? Nemzetközi közjogi szinten a jogi személyiség kategória több szempontból is indifferens; habár egy adott állam eljárhat egy jogi személye diplomáciai védelmében, illetve nemzetközi szinten is megilletethetnék e jogi személyt a rá vonatkozó emberi jogok. A nemzetközi közjogban a jogalanyiság más dimenziója az, amely meghatározó; e vonatkozásban jogalanyisága viszont az államoknak van és – korlátozott módon – a nemzetközi szervezeteknek. Ez utóbbiak kapcsán a nemzetközi szervezetként történő elismerés nem kecseset túl nagy előrelépéssel, a Duna önálló államként történő definiálása pedig meglehetősen futurisztikus és megvalósíthatatlan elképzelésként hat.

Érdekes lehet esetleg a klasszikus, belső jogi jogintézmények valamiféle nemzetköziesítése. Például a magyar vízitársulatok továbbgondolása, vagy egy közös vízadó hasznosítása valamilyen közös gazdasági társulati formában. Ez utóbbira

⁹⁸⁵ www.carpathianconvention.org/water-and-river-basins.html

⁹⁸⁶ *Tisza River Basin Management Plan.*

⁹⁸⁷ *Contents of Visegrad Cooperation 1999.*

jó példa lehet az Arad–Békés ivóvízellátási együttműködés,⁹⁸⁸ amelynek során békés megyei települések vízellátásának megoldása vetődött fel akképpen, hogy az Aradról származó ivóvíz segítségével kíséreljék meg megfeleltetni számos Békés megyei település ivóvizének minőségét az európai uniós előírásoknak. A kérdés rendezése kapcsán 2011 márciusában miniszterelnöki és kormányhatározat⁹⁸⁹ született, amely alapján döntöttek a Magyarország Kormánya és Románia Kormánya között a magyar–román államhatárt keresztező vízszállító vezetékkel kapcsolatos együttműködésről szóló megállapodás létrehozásáról. Ezt követően 2011. április 7-én az Aradi Vízmű Rt. és a (hatvankilenc önkormányzat tulajdonában álló) Békés Megyei Vízművek Zrt. (ez utóbbi időközben a víziközmű-szolgáltatók integrációjának folyamatában átalakult Alföldvíz Regionális Víziközmű-szolgáltató Zrt.-vé) közös, vízátvezetést végző, romániai székhelyű céget (*Aqua Trans Mureș S.A.*) alapított, amely cég 49 évre koncessziós jogot kapott az érintett 20 aradi vízkitermelő kút felett, és lehetőséget a határra érkező vezeték építésére (és működtetésére – a *szerző*). A vízkitermelés során a Maros-hordalékkúp területén lévő, az uniós előírásoknak megfelelő aradi vizet egy megközelítőleg 20 km hosszú vezetékhalozaton át szállítanák a kevermesi átadóbázisig. Az eredeti elképzelés alapján a békési rendszerbe így – a megye 65 településének, mintegy 300 ezer lakosnak az ellátását biztosítandó – 8 millió köbméter aradi víz kerülne. Ezzel a vízmennyiséggel (amely a Békés Megyei Vízmű egyharmadát adja) kevernék a magyarországi vizet, így tennék alkalmassá az uniós előírások kielégítésére.⁹⁹⁰ Mivel Arad a meglévő kútjai kapacitásának csak 30%-át használja ki, és ez az arány az átvezetést követően is csak 60%-ra emelkedne, ezért a rendszer a tervek szerint fenntarthatónak tűnik. A két cég közötti megállapodás értelmében az együttműködés *gazdasági keretei* a következőképpen alakulnának:⁹⁹¹ (a) A létrehozott cég alaptőkéje 45 millió forintnak megfelelő lej. (b) A megépítendő vezetékrendszer 2 milliárd forintba kerül. (c) Az Aqua Trans Mureș S.A.-nak nem kell

⁹⁸⁸ Az együttműködések ilyen formája nem újkeletű Magyarországon és a szomszédos országok kapcsán; lásd például az 1959-es osztrák–magyar vízgazdálkodási megállapodást, amely Sopron és Kőszeg esetében tett lehetővé hasonló együttműködést; SZILÁGYI 2013c, 105. Az Arad–Békés együttműködésről lásd továbbá SZILÁGYI 2013c, 125–128.

⁹⁸⁹ 27/2011. (III. 23.) ME határozat a *Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a magyar–román államhatárt keresztező vízszállító vezetékkel kapcsolatos együttműködésről szóló megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról*. Lásd még a 1055/2012. (III. 9.) Korm. határozatot a Magyarország Kormánya és Románia Kormánya között a magyar–román államhatárt metsző vízszállító vezeték építésének és üzemeltetésének szabályozásáról szóló Megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról.

⁹⁹⁰ FARKAS [s. a.].

⁹⁹¹ HAÁSZ 2011.

költenie a kutak kialakítására (hiszen már létező 20 kutat használ), pusztán a felújításra. (d) A két alapító vízmű megegyezett az árképzési szabályokban. A kezdeti tervek alapján 2013-ban 60 forintba került volna egy köbméter aradi víz. A megállapodás garanciát tartalmaz arra, hogy a víz ára a jövőben se emelkedjen drasztikusan. Az Aradi Vízművek és a Békés Megyei Vízmű közötti megállapodás, és a vízátvétel, illetve a vízkeverés mindazonáltal a fogyasztói árakat némileg emelné, de kevésbé, mint amennyivel a megállapodás hiányában a (másik lehetséges megoldást jelentő) vízgyár megépítése tette volna. (e) A beruházás előreláthatólag 20 év alatt térülne meg. Az ambíciózus elképzelés kapcsán mindazonáltal számos nemzetbiztonsági, humánegészségügyi kérdés vetődött fel. Az Arad–Békés vízszolgáltatási megállapodás mindezekre a következő *jogi garanciákat* kínálná:⁹⁹² (a) A magyar fél nem az aradi szolgáltatótól, hanem közvetlenül az Aqua Trans Mureş S.A.-tól vásárolja a vizet. (b) Az Aqua Trans Mureş S.A.-nak a magyar és a román vízmű 50-50 százalékban tulajdonosai. (c) Az Aqua Trans Mureş S.A. költségeit a két fél tőkeemelés formájában egyenlő arányban biztosítja. (d) Az Aqua Trans Mureş S.A. menedzsmentjének kinevezési jogát a magyar fél gyakorolja. (e) A magyar igényeket biztosító kutak leválasztásra kerülnek az aradi cég hálózatáról, s ezt követően ezek üzemeltetését, felújítását az Aqua Trans Mureş S.A. végzi. (f) A projekt során megépülő csőhálózat az Aqua Trans Mureş S.A. tulajdonába kerül. (g) A vízáadásba bevont kutak 49 éves koncessziós joga az Aqua Trans Mureş S.A.-t illeti. (h) A kutak minősége alapján megállapítható, hogy a szállított víz mindenféle kezelés nélkül alkalmas javítóvíznek is. (i) A romániai rendszerlemek irányítása Magyarországról történik. (j) Jogvita esetén kizárólagosan a bécsi választottbíróóság jogosult eljárni. (k) Vízbázisvédelmi együttműködés is része a megállapodásnak, amely alapján az Aqua Trans Mureş S.A., mint romániai jogalany közvetlenül tud bekapcsolódni a romániai vízbázisvédelmi eljárásokba.⁹⁹³ A békési–aradi együttműködés kapcsán – megítélésünk szerint – a szolgáltatott víznek és a szolgáltatásnak adott esetben két ország előírásainak is meg kell(ene) felelnie. A beruházásról közölt legutóbbi információk alapján a vízszállítás a tervek szerint 2017-ben indulna, amelynek realizálódása ugyanakkor nagyban függ a beruházásra vonatkozó magyar–román kormányközi megállapodástól.⁹⁹⁴

Meglátásunk szerint az Arad–Békés vízszolgáltatási megállapodás jó kiindulási alapot jelenthet más határon átnyúló vízügyi együttműködésekhez,⁹⁹⁵

⁹⁹² JANCSÓ–FARKAS 2015, 3–5.

⁹⁹³ Mindezekről lásd SZILÁGYI 2016d.

⁹⁹⁴ B. HORVÁTH 2016.

⁹⁹⁵ Ismertek például az Európai Bizottság olyan felvetései, hogy az Európai Unió költségvetéséből Magyarországnak juttatott fejlesztési pénzekből Magyarország Szlovákia terü-

ugyanakkor a modell átvétele kapcsán érdemes figyelemmel lenni arra, hogy annak során: (a) Az egyik ország használja a másik vízkészleteit (habár kétségtelen, hogy az a vízkivétellel érintett felszín alatti vízadó maga is határral osztottnak minősül). (b) Jól érezhetően az egyik fél (magyar) van kiszolgáltatottabb helyzetben, ezért számos olyan biztosítékot kellett beépíteni a modellbe, amelyek valamelyest kiegyensúlyozzák a magyar fél pozícióját. (c) A megállapodásnak van ugyanakkor egy olyan eleme, garanciája – nevezetesen a fentebb említett vízbázisvédelmi együttműködés –, amely érdekes beavatkozást tehet lehetővé a környezet védelme érdekében, mégpedig belső jogi viszonylatban. Kérdés ugyanakkor, hogy egy többszereplős helyzetben milyen garanciák működhetnek az aszimmetrikus helyzet kezelésére? Ráadásul az arad–békési modell alapvetően csak egy típusú vízhasználatról (konkrétan az ivóvíz szolgáltatásáról) szól, vagyis kérdéses, hogy egy komplexebb együttműködés esetén milyen jogi megoldás lenne célravezető (esetleg minden egyes használati típusra külön megállapodásrendszer létrehozása)?

II. Rátérve immáron az Európai Unió kínálta lehetőségekre elsőként arra utalunk, hogy a vízkérdés az EU-ban – alapvetően, de nem kizárólagosan – a környezetpolitika részeként jelenik meg, és e vonatkozásban leginkább a minőségi kérdésekre koncentrálnak. Az uniós joganyag kikényszeríthetőségének az Európai Unióban meglehetősen hatékony mechanizmus (kötelezettségsegzési eljárás, Európai Unió Bírósága stb.) áll rendelkezésre. Ebből kifolyólag a vitás kérdéskörök uniós szintű, végrehajtható⁹⁹⁶ szabályozása jelentős előrelépés lehetne a határral osztott vízgyűjtők kérdésében. Így például a mennyiségi kérdések uniós vízjogba foglalása egy óriási lökést adhatna a regionális (EU) szintű vízszemléletű kormányzásnak (a vízpolitikai fejezetben ugyanakkor foglalkoztunk ennek megvalósításának nehézségeivel, illetve azok okaival).

Az EU vízpolitikájának, vízjogának alapját immáron – nemzetközi szinten is előremutató módon – az integrált vízgyűjtő-gazdálkodás koncepciója képezi, és – meglátásunk szerint – ennek gyakorlati megvalósítása során komoly eredmények is elkönnyelhetők (a vízpolitikai fejezetben ugyanakkor utaltunk már rá, hogy milyen normatív fejlesztéseket látunk a jövőre nézve szükségesnek). A Víz Keretirányelv előremutató módon számol azzal, hogy a tagállamok vízgyűjtői határral osztottak lehetnek olyan országokkal is, amelyek nem tagjai az

tén építsen fel víztározókat, amelyeken keresztül aztán szabályozhatná, kielégíthetné vízigényeit. A (pusztán) vízepítési szempontból roppantul logikusnak tűnő felvetés ugyanakkor más – például nemzetbiztonsági – szempontok alapján számos problémás kérdést vet fel.

⁹⁹⁶ Ugyanis természetesen az EU-ban is lehet valamit úgy szabályozni, hogy annak végrehajthatósága ne legyen, vagy csekélyebb szintű legyen.

Európai Uniónak. Ezen államokkal való együttműködést teszi lehetővé ugyanakkor az ICPDR; mindezt ugyanakkor csak azon – sok szempontból nehezen szankcionálható, illetve biztosított – keretek között, amelyek a nemzetközi jogi rendszereket ilyen ügyekben jellemzik. A Víz Keretirányelvnek mindazonáltal van egy kevésbé ismert vitarendezési mechanizmusa⁹⁹⁷ is, amelyet talán inkább egyfajta békéltetési mechanizmusként érdemes felfogni. A rendelkezésre álló információk alapján ugyanakkor – talán éppen a mechanizmus végrehajthatósági deficitje miatt – ezidáig nem túl gyakorta igénybevett vitarendezési módról van szó.⁹⁹⁸ Kérdés, hogy vajon a tagállamokban van-e arra bármiféle szándék, hogy e mechanizmus jellegén, és ezen keresztül hatékonyságán valamiféle előremutató módosítást támogassanak?

A korábban már említett, európai uniós keretek között létrehozott ún. Duna Régió Stratégia (EUDRS), amely az EU második ún. makroregionális fejlesztési koncepciója, szintén jó lehetőséget teremt az együttműködésre, nevezetesen a vízgyűjtő országainak, közös vízgazdálkodási tárgyú projektek finanszírozásához.⁹⁹⁹

III. A hazai intézményi kérdésekre áttérve, több vízpolitikai dokumentum, jelentés¹⁰⁰⁰ és szakirodalom¹⁰⁰¹ is behatóan foglalkozik a vízgazdálkodási és vízvédelmi intézményrendszerrel, és annak hihetetlen gyakorisággal történő át- és visszaszervezésével a rendszerváltást követően. Némi cinizmussal immáron megállapíthatjuk azt, hogy a vízhez kötődő intézményrendszert szinte már az összes létező formába átalakították, vagyis meglehetősen sok modellről vannak immáron gyakorlati tapasztalataink. Meglátásunk szerint fontos és előremutató lenne a vízügyi intézményrendszer környezeti intézményrendszerrel történő magasabb szintű (újra)integrációja, ugyanakkor tekintettel a gyakori változásokra, e javaslatunk megvalósítását elegendőnek tartanánk egy későbbi időpontban is. Az mindazonáltal megállapítható és elvitathatatlan, hogy a magyar közigazgatásban a döntéshozók alapvetően a vízgyűjtők természetes határaitra (is) figyelemmel alakítják az intézményrendszert.

A magyar jogrendszer sajátos jogintézményét jelentik a vízitársulatok, amelyek szintén a vízadók és vízgyűjtők sajátos természeti kiterjedéséből adódó ano-

⁹⁹⁷ VKI 12. cikk. Lásd még SZILÁGYI 2013c, 139.

⁹⁹⁸ *Baranyai Gábor* egy ilyen esetet nevesített csak – nevezetesen egy Románia és Bulgária közötti, felszín alatt vizekre vonatkozó konfliktust – amikor a felek a VKI vitarendezési mechanizmusát vették igénybe; BARANYAI 2016.

⁹⁹⁹ NVS, 66.

¹⁰⁰⁰ Lásd például: JNO 2010; JNO 2011b; lényegében a gyakori átszervezés okozhatott anomáliákat: AJB 2015a.

¹⁰⁰¹ Lásd például PÁNOVICS 2007b; SZILÁGYI 2013c, 217–223.

máliák feloldására jöttek létre (ezekkel korábbi munkáinkban már foglalkoztunk¹⁰⁰²). E jogintézmény egyfajta továbbfejlesztése kapcsán érdekes lehetőségnek tartjuk mindazokat az egyeztetési folyamatokat, illetve kérdésköröket, amelyeket *Ungvári Gáboré*¹⁰⁰³ az európai uniós zöldítési támogatások viszonylatában fogalmaztak meg, és amelyhez hasonló ügyek felmerülhetnek a tájszemléletű vízgazdálkodás koncepciójának megvalósításának egyéb vonatkozásaiban is.

¹⁰⁰² SZILÁGYI 2010, SZILÁGYI 2013c, 220–223. A témában lásd még BARTA 2003, SOMLYÓDY 2010. A víztársulatok szakmai felügyeletével kapcsolatos bizonyos visszasságokra hívta fel a figyelmet az AJB 2015b.

¹⁰⁰³ KIS–UNGVÁRI 2016.

IRODALOMJEGYZÉK

- [1] *A Hazu minden előtt* (2017). Köztársasági elnöki beszámoló 2012–2017, Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal.
- [2] AGARWAL, Anil et al. (2000): *Integrated Water Resources Management*. TEC Background Papers No. 4, Stockholm, Global Water Partnership, source (2017. 06. 10.): www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/04-integrated-water-resources-management-2000-english.pdf
- [3] AJB (2013a): *Közös jelentés az ózdi közkefolyók vízhozamának korlátozásáról illetve elzárásáról*. AJB-5527/2013. sz. ügy, Budapest, október.
- [4] AJB (2013b): *Veszélyhelyzetet jelent a vízhiány – Az ombudsman a lyukóvölgyi vízvezeték átvágásáról*. Közlemény, (május), forrás (2017. 08. 16.): www.ajbh.hu/-/veszelyhelyzetet-jelent-a-vizhiany-az-ombudsman-a-lyukovolgyi-vizvezetek-atvagasarol?redirect=http%3A%2F%2Fwww.ajbh.hu%2Fkezdolap%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_groupId%3D0%26_3_keywords
- [5] AJB (2015a): *Jelentés a vízügyi igazgatóság eljárásáról*. AJB-7105/2013. sz. ügy, Budapest, december.
- [6] AJB (2015b): *Jelentés egy vízitársulat működésének jogszerűségéről*. AJB-3316/2013. sz. ügy, Budapest, szeptember.
- [7] AJB (2015c): *Közös jelentés a Miskolci Önkormányzati Rendszert által koordinált batósági és közszolgáltatói ellenőrzésekről*. AJB-1474/2014. sz. ügy, június.
- [8] AJB (2015d): *Közös jelentés az engedély nélküli vízkútúrásokról*. AJB-7297/2013. sz. ügy, Budapest, január.
- [9] AJB (2016): *Jelentés a JNSz megyei vízművek ügyfélszolgálatának vizsgálatáról*. AJB-474/2016. sz. ügy, Budapest, január.
- [10] AJB (2017a): *Jelentés a Vasivíz Zrt. behívási vizsgálatáról*. AJB-858/2017. sz. ügy, Budapest, január.
- [11] AJB (2017b): *Jelentés a vezetékes ivóvíz kiépítése iránti igényről*. AJB-858/2017. sz. ügy, Budapest, január.
- [12] ALBUQUERQUE, Catarina de (2012): *On the right track. Good practices in realising the rights to water and sanitation*. Lisbon, Human Rights to Water & Sanitation UN Special Rapporteur, source (2017. 08. 09.): http://sr-watersanitation.ohchr.org/pdfs/BookonGoodPractices_eng.pdf
- [13] ANAIS, Hanus–DELACAMARA, Gonzalo–JARITT, Nick–STROSSER, Pierre–WILLIAMS, Heather (2015): *Útmutató a vízmegőrzés természetre alapozott módszereinek kiválasztására, megtervezésére, megvalósításának támogatására Európában*. Brüsszel, Európai Bizottság.
- [14] ANTALI Dániel Gábor (2011): A két bolygó kincse. A vízhez való jog szabályozása nemzetközi és nemzeti szinten. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 5 (4), 1–40.
- [15] APFM (2006): *Legal and Institutional Aspects of Integrated Flood Management*. Geneva, World Meteorological Organization, source (2017. 08. 18.): www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/legal-and-institutional-aspects-of-integrated-flood-management-apfmgwpwhoiwri-2006.pdf
- [16] *Assessment of data and information reported by Member States on their Preliminary Flood Risk Assessments and identification of Areas of Potentially Significant Flood Risk under the Floods Directive – Hungary* (2012). Background to the PFRA European Overview – UC9810.5b
- [17] *Assessment of Flood Hazard and Flood Risk Maps – Hungary* (2014). Background to the PFRA European Overview – UC10508

- [18] AYLWARD, Bruce–BARTRAM, Jamie–POPP, Christie–VAPNEK, Jessica (eds.) (2009): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Rome, FAO, source (2017. 06. 03.): www.fao.org/docrep/012/i1284e/i1284e.pdf
- [19] ÁKK = Magyarország Árvízi Országos Kockázatkezelési Terve. Elfogadásáról döntött a 1146/2016. (III. 25.) Korm. határozat, és amelynek összefoglalt, rövidített változatának szövegét, mint belügyminisztériumi közleményt a *Hivatalos Értesítő*, 2016/14. számának 1261–1318. oldalain tették közzé.
- [20] ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK (2011): *Jelentés a természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről*. 1107. számú jelentés, május.
- [21] B. HORVÁTH Lilla (2016): Romániából hozhatunk ivóvizet az Alföldre. *Világgazdaság*, augusztus 9., forrás (2017. 08. 24.): www.vg.hu/vallalatok/energia/romaniabol-hozhatunk-jovore-ivovizet-az-alfoldre-473805/
- [22] BALATONI KÖR (2016): *Önálló jogalanyi státuszt a Balatonnak*. November 28., forrás (2017. 08. 06.): www.hirbalaton.hu/balatonni-kor-onallo-jogalanyi-statuszt-a-balatonnak/
- [23] BALOGH Péter (2001): Hagyomány és jövő: az ártéri tájgazdálkodás koncepciója. *Földrajzi Közlemények*, 125 (49) (3–4), 249–270, forrás (2017. 07. 07.) http://5mp.eu/fajlok2/barka/foldrajzi_kozlemenyek_2001_3_4_az_arteri_tajgazdalkodas_koncepcioja_www.5mp.eu_pdf
- [24] BALOGH Péter (2003): Árvízvédelem és gazdálkodás. In: TÓTH Albert (szerk.): *Tiszavölgyi tájváltozások*. Kisújszállás, 127–142, forrás (2017. 07. 07.): http://5mp.eu/fajlok/barka/hullkonc_www.5mp.eu_pdf
- [25] BALOGH Péter (2005): A Közép-Tiszai Táj eredendő működéséről és fenntartható működtetéséről. In: HAMAR Anna (szerk.): *Tájhasználat a Tisza-tó térségében*. Szolnok, Tisza Klub, 60–90, forrás (2017. 07. 07.): http://5mp.eu/fajlok/barka/ha_tan_20v_abraval2_www.5mp.eu_pdf
- [26] BALOGH Péter (2016): „Helyes vízgazdálkodás – Táj vízvisszatartás a klíma kiegyensúlyozásáért” című előadás, amely elhangzott az *Országos Fenntarthatósági Szakmai Nap 2016* című konferencián. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, május 26.
- [27] BARANYAI Gábor (2016): „Water disputes in the EU” című előadás, amely elhangzott a *Határon átnyúló vízügyi konfliktusok megelőzése és kezelése Európában: rendelkezésünkre állnak-e hatékony eszközök és mechanizmusok?* című konferencián. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, december 1.
- [28] BARANYAI Gábor (2017): *A víz és a nemzetközi politika: bábortól vagy/és béke?* Forrás (2017. 05. 30.): http://fenntarthato.uni-nke.hu/uploads/media_items/baranyai-gabor-waterwars.original.pdf
- [29] BARTA Judit (2003): A vízgazdálkodási társulat. In: BARTA Judit–FAZEKAS Judit–HARSÁNYI Gyöngyi–MISKOLCZI BODNÁR Péter–UJVÁRINÉ ANTAL Edit: *Speciális társaságok*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 299–320.
- [30] BÁLDI András–BOZÓ László–JÓZSA János–SZÚCS Péter (2016): *Előterjesztés az MTA Nemzeti Víz tudományi Program megkezdéséről*. MTA Víz tudományi ad hoc bizottság javaslatai alapján készült, június 24., forrás (2017. 05. 29.): http://mta.hu/data/dokumentumok/egyeb_dokumentumok/2016/MTA_Nemzeti-Viztudomanyi-Program.pdf
- [31] BÁNDI Gyula (2011): *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat.
- [32] BÁNDI Gyula (szerk.) (2011): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*. NFFT Műhelytanulmányok 6. Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács.
- [33] BÁNDI Gyula (2013): A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro*, 2 (1), 11–30.

- [34] BÁNDI Gyula (2016): Környezethez való jog – újrátöltve. *Acta Humana*, 4 (2), 7–25.
- [35] BÁNDI Gyula (2017a): A visszalépés tilalma és a környezetvédelem. In: GELLÉN Klára (szerk.): *Honori et virtuti*. Szeged, Iurisperitus, 9–23.
- [36] BÁNDI Gyula (2017b): Fenntarthatóság, fenntartható fejlődés, önkormányzati kitekintés. In: FODOR László–BÁNYAI Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, doi: 10.5484/fodor_banyai_telepulesi_onkormanyzatok, 7–28.
- [37] BÁNVÖLGYI Beáta (2002): *A víziközmű szolgáltatás jelenlegi formái, koncesszió és ágazati jogszabályok alapján ellátandó feladatok*. Szakjogászai szakdolgozat. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- [38] BÁNYAI Orsolya (2008): Geotermikus energia szabályozása Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 2 (1), 91–97.
- [39] BÁNYAI Orsolya (2014): *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgáltatásban*, Debrecen, DELA.
- [40] BÁNYAI Orsolya–TÓTH Katalin (2009): A társadalmi részvétel lehetőségei a patakrehabilitációkban. In: BOBVOŠ Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 71–97.
- [41] BEEK, van Eelco–LINCKLAEN ARRIENS, Wouter (2014): *Water Security: Putting the Concept into Practice*. TEC Background Papers No. 20, Stockholm, Global Water Partnership, source (2017. 06. 10.): www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/gwp_tec20_web.pdf
- [42] BELÉNYESI Pál (2013): *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkeretirányelv egyes rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében*. PhD-értekezés, Debrecen, Debreceni Egyetem.
- [43] BELL, Stuart–MCGILLIVRAY, Donald (2008): *Environmental law*. New York, Oxford University Press.
- [44] BELL, Stuart–MCGILLIVRAY, Donald–PEDERSEN, Ole W. (2013): *Environmental law*. New York, Oxford University Press.
- [45] BELÜGYMINISZTERIUM 2016: *Előterjesztés a Nemzeti Vízstratégiáról. Vezetői összefoglaló (NVS vezetői összefoglaló)*. Budapest, december 19. Gépírat.
- [46] BELÜGYMINISZTERIUM ORSZÁGOS KATASZTRÓFAVÉDELMI FŐIGAZGATÓSÁG 2016: *Tájékoztató a 2016. június 4. napját megelőzően engedély nélkül létesített vízkivételt biztosító vízilétesítmények vízjogi fennmaradási engedélyezési eljárásáról*. Budapest, augusztus 15.
- [47] BESENYEI Mónika–FÜLÖP Sándor–HETESI Zsolt (2016): Vigyázó szemünket Párizsra vettük – a klímaváltozás és a klímamegállapodás versenyfutása. *Acta Humana*, 4 (2), 53–73.
- [48] BHATIA, Ramesh–HUBER, Annette–ROGERS, Peter (1998): *Water as a Social and Economic Good: How to Put the Principle into Practice*. TEC Background Papers No. 2, Stockholm, Global Water Partnership.
- [49] BOBROVSZKY Jenő (1995): *Iparjogvédelem és csústechnika*. [s. l.], Országos Találmányi Hivatal.
- [50] BODOKY Tamás (2010a): Vízháború Magyarországon I. *Index*, február 9. Forrás (2017. 08. 09.): http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/02/09/vizhaboru_magyarorszagon_i/
- [51] BODOKY Tamás (2010b): Vízháború Magyarországon II. *Index*, február 10. Forrás (2017. 08. 09.): http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/02/10/vizhaboru_magyarorszagon_ii/
- [52] BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence (2015): *Fresh Water in International Law*. Oxford, Oxford University Press.
- [53] BORSOS Béla (2010): *Érdekek és érdekeltenségek a Tisza mentén. Esettanulmány a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztéséről*. A JNO megbízásából készített tanulmány, amely részét képezi a JNO 2010-es tevékenységéről készített beszámoló CD mellékletének; forrás (2012. 09. 05.): beszamolo2010.jno.hu/cd/fuggelekek/2_kutatasok_eredmenyei/borsos_tisza.pdf

- [54] BOSTIC, Renice–CUTHBERT, Zoë–GIBSON, Julie–ORME, Mallory–SINDICO, Francesco (2015): Good transboundary water governance in the 2015 Sustainable Development Goals: a legal perspective. *Water International*, 40 (7), doi: 10.1080/02508060.2015.1099083, 969–983.
- [55] BOTZENHART, Konrad–EWERS, Hans-Jürgen–JEKEL, Martin–KRAEMER, Andreas–SALZWEDEL, Jürgen (2001): *Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Markttöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung*. Endbericht. BMWi-Forschungsvorhaben (11/00), Juni.
- [56] BÖSZÖRMÉNYI Jenő (ford.) (2004): Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 15. sz. általános kommentárja (2002): A vízhez való jog. *Acta Humana*, 15 (1), 149–164.
- [57] BRUHÁCS János (1985): A nemzetközi vízjog kodifikációja. *Vízügyi Közlemények*, 67 (1), 124–136.
- [58] BRUHÁCS János (1993): *The law of non-navigational uses of international watercourses*, Budapest–Dordrecht, Akadémiai Kiadó–Martinus Nijhoff Publishers.
- [59] BRUHÁCS János (2000): A nemzetközi folyók jogáról szóló 1997. évi New York-i egyezmény. *Jura*, 6 (1–2), 46–51.
- [60] BRUHÁCS János (2013): Nemzetközi vízjog a 21. század elején. *Magyar Tudomány*, 174 (11), 1322–1332, forrás (2017. 06. 07.): www.matud.iif.hu/MT201311.pdf
- [61] BUDAPEST WATER SUMMIT 2016: *Messages and Policy Recommendations*. Budapest, 28th–30th November, forrás (2017. 06. 25.): www.budapestwatersummit.hu/data/images/Kepek_2016/BWS2016_Messages_Policy_Recommendations.pdf
- [62] BUJDOS, Ágnes (2013): Human Right to Water. *Profectus in Litteris*, 5, 63–71.
- [63] BUJDOS Ágnes (2014): Vízjog (Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában). *Pro Futuro*, 3 (1), 163–167.
- [64] BUJDOS, Ágnes (2015): Cyanide in Gold Mining and the European Union. *Profectus in Litteris*, 6, 41–49.
- [65] BUJDOS, Ágnes (2016): The UN Watercourses Convention, with Special Regard to the Environmental Provisions. In: SZABÓ, Marcel–VARGA, Réka–LÁNCOS, Petra Lea (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2015*. Hague, Eleven International Publishing, 151–165.
- [66] BUJDOS, Ágnes (2017): Rules on Transboundary Water Pollution. PhD-értékezés – műhelyvita verzió, Debrecen, Debreceni Tudományegyetem
- [67] BURCHI, Stefano–D’ANDREA, Ariella–ECKSTEIN, Gabriel–Nanni, Marcella (2012): The future of adaptive water management: law and governance. *Water International*, 37 (6), 611–612., <http://dx.doi.org/10.1080/02508060.2012.721343>
- [68] *Contents of Visegrad Cooperation 1999*. Approved by the Prime Ministers’ Summit Bratislava on 14th May 1999, source (2017. 08. 24.): www.visegradgroup.eu/cooperation/contents-of-visegrad-110412
- [69] CSÁK Csilla (2008): *Környezetjog*. Miskolc, Novotni Kiadó.
- [70] CSÁK Csilla (2011): A Gondolatok a „szennyező fizet” elvének alkalmazási problémáiról. *Miskolci Jogi Szemle*, 6 (klszm), 31–45.
- [71] CSÁK Csilla (2013): *A környezeti jogi felelősség magánjogi dogmatikája*. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- [72] CSÁK Csilla (2017): A kártérítés szerepe a környezeti jogi szabályozásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 12 (2. klszm), 90–99.
- [73] CSÁK, Csilla–HORNYÁK, Zsófia (2016): Soziale Landwirtschaft. *CEDR Journal of Rural Law*, 2 (1), 49–60.
- [74] CSÁK, Csilla–KENDERES, György (2016): New organizational and employment opportunities of the multifunctional agriculture. In: KÉKESI, Tamás (ed.): *The Publications of the*

- MultiScience – XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 1–11., source (2017. 06. 10.): http://web.uni-miskolc.hu/~microcad/publikaciok/2016/E_feliratozva/E_1_Csak_Csilla.pdf
- [75] CSIBI Andrea–SZILÁGYI János Ede (2014): A költségmegtérülés elvének érvényesülése a vízszolgáltatások körében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, 32, 371–396.
- [76] CZERVÁN György (2012): *A vízgazdálkodási kihívások agrárgazdasági vetületei*. Budapest, április 24., forrás (2012. 09. 07.): www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium/kornyezetugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/celkeresztben-a-vizgazdalkodas
- [77] CZIGÁNY Szabolcs–FÁBIÁN Szabolcs Ákos–ERNYES Tamás (2016): Gondolatok a „Felszíni vizek kutatása Magyarországon: helyzetkép és javaslatok” címmel a *Magyar Tudomány* 2015. júliusi számában megjelent tanulmány kapcsán. *Magyar Tudomány*, 177 (12), 1521–1527.
- [78] DEUTSCHER BUNDESTAG (2001): *Antrag: Nachhaltige Wasservirtschaft in Deutschland*. Drucksache. 14/7177, 14. Wahlperiode, 17 Oktober.
- [79] EESC (2015): *Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming*. Opinion, NAT/632 – EESC-2014-00926-00-00-AC-TRA (EN), Brussels, 21st Januar, source (2017. 08. 19.): <http://webapi.eesc.europa.eu/documents/anonymous/eesc-2014-00926-00-00-ac-tra-en.doc>
- [80] ENSZ (1990): *New Delhi Statement – Some for all rather than more for some*. A/C.2/45/3, 11th Oktober, source (2012. 06. 13.): www.ielrc.org/content/e9005.pdf
- [81] ENSZ (1992a): *Agenda 21*. UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I, II and III), source (2017. 05. 31.): www.ff3.hu/upload/A21-cn.pdf
- [82] ENSZ (1992b): *Dublin Statement on water and sustainable development*. Dublin, 31st January, source (2017. 07. 04.): www.un-documents.net/h2o-dub.htm
- [83] ENSZ (1992c): *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. A/CONF.151/26, Rio de Janeiro, 3rd–14th June, source (2017. 08. 27.): www.un.org/documents/ga/conf151/acnfi15126-1.htm
- [84] ENSZ (1997): *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*. A/RES/51/229, 8th July, source (2017. 08. 27.): <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/772/93/PDF/N9777293.pdf?OpenElement>
- [85] ENSZ (2000): *Egyesült Nemzetek Milleniumi Nyilatkozat*. A/RES/55/2, szeptember 8., forrás (2017. 08. 27.): www.un.org/millennium/declaration/ares552.e.htm
- [86] ENSZ (2002): *Report of the World Summit on Sustainable Development*. A/CONF.199/20*, Johannesburg, 26th August–4th September, source (2017. 08. 27.): <http://undocs.org/A/CONF.199/20>
- [87] ENSZ (2008): *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC): Rev. 4*. New York, UN, source (2017. 07. 18.): <https://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regdntransfer.asp?f=135>
- [88] ENSZ (2009): *The Law of Transboundary Aquifers*. A/RES/63/124., 15th January, source (2017. 08. 27.): <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/478/23/PDF/N0847823.pdf?OpenElement> (Lásd még a 66/104., 68/118., 71/150. számú határozatokat.)
- [89] ENSZ (2010a): *Human rights and access to safe drinking water and sanitation*. A/HRC/RES/15/9., 6th Oktober, source (2012. 06. 19.): daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/33/PDF/G1016633.pdf?OpenElement

- [90] ENSZ (2010b): *The human right to water and sanitation*. A/RES/64/292., 3rd August, source (2017. 06. 03.): www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292
- [91] ENSZ (2010c): *The Millennium Development Goals Report – 2011*. New York, UN, source (2017. 08. 27.): [www.un.org/millenniumgoals/pdf/\(2011_E\)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/(2011_E)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf)
- [92] ENSZ (2012): *The future we want*. A/CONF.216/L.1., 19th June, source (2012. 06. 23.): www.unctd2012.org/rio20/thefuturewewant.html
- [93] ENSZ (2014): *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development*. Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation, Catarina de Albuquerque. Common violations of the human rights to water and sanitation. A/HRC/27/55., 30th June, source (2017. 06. 10.): www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A_HRC_27_55_ENG.doc
- [94] ENSZ (2015a): *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. A/RES/69/283, 23rd June, source (2017. 07. 25.): www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/283&Lang=E
- [95] ENSZ (2015b): *The Millennium Development Goals Report 2015*. New York, UN, source (2017. 07. 15.): [www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(july%20\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(july%20).pdf)
- [96] ENSZ (2015c): *Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja*. Szeptember 25., A/RES/70/1. Jelen munkában a magyar szöveg a következő dokumentumból került átvételre: ZLINSZKY János–BALOGH Dorka (szerk.): *Világunk átalakítása*. Budapest, 2016, Pázmány Press.
- [97] ENSZ (2016): *Report of the Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators, Annex III., Revised list of global Sustainable Development Goal indicators*. E/CN.3/2017/2, 15th December, source (2017. 07. 25.): <https://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-05/2017-2-IA-EG-SDGs-E.pdf>
- [98] ENSZ GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS (2003): *The right to water*. E/C.12/2002/11, 20th January, source (2012. 06. 19): [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/\\$FILE/G0340229.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/$FILE/G0340229.pdf)
- [99] ENSZ GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS (2009): *Progress report on national policy on national policy dialogues in countries Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. ECE/MP.WAT/2009/6, 19th August.
- [100] ENSZ GAZDASÁGI, SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS JOGOK BIZOTTSÁGA (2003): *The Right to water (arts 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. General Comment No 15, 20th January, source (2017. 08. 09.): www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf
- [101] ENSZ KÜLÖNLEGES BIZTOS, BIZTONSÁGOS IVÓVÍZHEZ ÉS SZANITÁCIÓHOZ VALÓ JOG [s. a.]: *Frequently Asked Questions*. Source (2017. 08. 09.): <http://sr-watersanitation.ohchr.org/pdfs/faq.pdf>
- [102] ENSZ KÜLÖNLEGES BIZTOS, ÉLELEMHEZ VALÓ JOG (2010): *Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge*. Report, UN General Assembly, A/HRC/13/33/Add.2.
- [103] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2003): *Green Paper on Services of general interest*. COM(2003) 270, Brussels, 21st May.
- [104] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2004a): *Árvízkezelés: Árvízkezelés, árvíz elleni védekezés és árvízkezelés mérséklése*. COM(2004) 472, Brüsszel, július 12.

- [105] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2004b): *Febér Könyv az általános érdekeű szolgáltatásokról*. COM(2004) 374, Brüsszel, május 12.
- [106] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2005): *Sixth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2004*. SEC(2005) 1055, Brussels, 17th August.
- [107] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2007): *Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről*. COM(2007) 414, Brüsszel, július 18.
- [108] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2009): *Közlemény a 2000/60/EK irányelv (Víz Keretirányelv) 18. cikkének (3) bekezdésével összhangban a vizek állapotának megfigyelésére irányuló programokról*. COM(2009) 156, Brüsszel, április 1.
- [109] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2012a): *A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés*. COM(2012) 672, Brüsszel, november 14.
- [110] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2012b): *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv (Blueprint)*. COM(2012) 673, Brüsszel, november 14.
- [111] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2012c): *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv hatásvizsgálati összefoglalója*. SWD(2012) 381/2, Brüsszel, november 13.
- [112] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2012d): *Communication Report on the Review of the water scarcity & droughts policy in the EU*. SWD(2012) 380, Brussels, 14th November.
- [113] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2012e): *Tagállam Magyarország, amely szolgálati munkadokumentum A vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról című dokumentumot kíséri*. SWD(2012) 379 Volume 15, Brüsszel, november 14.
- [114] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2012f): *The Fitness Check of EU Freshwater Policy*. SWD(2012) 393, Brussels, 15th November.
- [115] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2013): *Környezetbarát infrastruktúra*. COM(2013) 249, Brüsszel, május 6.
- [116] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2014a): *EU policy document on Natural Water Retention Measures*. Technical Report 2014-082.
- [117] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2014b): *Közlemény a Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közös, nem árucikk! európai polgári kezdeményezéséről*. COM(2014) 0177, Brüsszel, március 19.
- [118] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2015): *A vízügyi keretirányelv és az árvízvédelmi irányelv: az uniós vizek jó állapotának elérésére és az árvízkezelés csökkentésére irányuló fellépések*. COM(2015) 120, Brüsszel, március 9.
- [119] EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017): *Agriculture and Sustainable Water Management in the EU*. SWD(2017) 153, Brussels, 28th April.
- [120] EURÓPAI KÖRNYEZETVÉDELMI ÜGYNÖKSÉG (2012): *Azt a jövőt építjük, amelyet szeretnénk. EEA Jelzések 2012*. Forrás (2017. 06. 03.): www.eea.europa.eu/www/hu/publications/eea-jelzések-2012-2013-azt
- [121] EURÓPAI KÖRNYEZETVÉDELMI ÜGYNÖKSÉG (2015): *Water-retention potential of Europe's forests*. EEA Technical Report, 13.
- [122] EURÓPAI KÖZÖSSÉG BIZOTTSÁGA (1996): *European Community Water Policy*. COM(96) 59, Brussels, 21st February 1996.
- [123] EURÓPAI KÖZÖSSÉG BIZOTTSÁGA (1997): *Proposal for a Council Directive establishing a framework for Community action in the field of water policy*. COM(97) 49, Brussels, 15th April.
- [124] EURÓPAI PARLAMENT (2015a): *A „Right2Water” európai polgári kezdeményezés nyomán követése. Az Európai Parlament 2015. szeptember 8-i állásfoglalása a „Right2Water” európai polgári kezdeményezés nyomán követéséről (2014/2239(INI))*. P8_TA-PROV(2015)0294, forrás (2017. 08. 09.): www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0294+0+DOC+XML+V0/HU

- [125] EURÓPAI PARLAMENT (2015b): *Report on the follow-up to the European Citizens' Initiative Right2Water (2014/ 2239(INI))*. Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, Rapporteur: Lynn Boylan, A8-0228/2015, 14th July, source (2017. 08. 09.): www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0228+0+DOC+PDF+V0//EN
- [126] EURÓPAI PARLAMENT KÖRNYEZETVÉDELMI BIZOTTSÁG (2015): *Right2water citizens' initiative: Commission must act, say MEPs*. Press Releases, 25th June, source (2017. 08. 09.): www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20150625IPR70912/right2water-citizens-initiative-commission-must-act-say-meps
- [127] EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA (2011): *A vízkészletek védelme és az integrált fenntartható vízgazdálkodás az Európai Unión belül és kívül*. 11308/11. sz. Brüsszel, június 9. Forrás (2017.07.04.): http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%2011_308%202011%20INIT
- [128] *European Citizens' Initiative Right2Water* (2012). Source (2017. 08. 09.): www.right2water.eu
- [129] EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTRE (2017): *Thirsting for Justice*. Budapest, March, source (2017. 08. 09.): www.errc.org/cms/upload/file/thirsting-for-justice-march-2017.pdf?utm_medium=email&utm_campaign=Thirsting+for+Justice%3A+New+Report+Reveals+...&utm_source=YMLP&utm_term
- [130] EU VS = EURÓPAI BIZOTTSÁG (2012): *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv (Blueprint)*. COM(2012) 673 Brüsszel, november 14.
- [131] FARKAS CSAMANGÓ Erika (2003): A föld- és vízvédelem hatályos jogi szabályozása. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum* 2.
- [132] FARKAS CSAMANGÓ Erika (2007): A geotermális energia hasznosítása jogi aspektusból. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2 (3), 3–10.
- [133] FARKAS Zoltán [s. a.]: *Megalakult az aradi vízátvezetést végző cég*. Forrás (2012. 10. 28.): www.farkaszoltan.com/hirek-farkas-zoltan/megalakult-az-aradi-vizatvezetest-vegzo-ceg
- [134] FILOTÁS Ildikó (1995): A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény. *Vízügyi Közlemények*, 77 (4), 436–446.
- [135] FODOR László (2000): *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Miskolc, Bíbor Kiadó.
- [136] FODOR László (2006): *Környezetvédelem az alkotmányban*. Budapest, Gondolat–Debreceni Egyetem ÁJK.
- [137] FODOR László (2012a): A CO₂ leválasztásának és tárolásának nemzetközi vetületei. In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 51–61.
- [138] FODOR László (2012b): A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban. In: DRINÓCZI Tímea–JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*, Budapest–Pécs, PPKÉ JÁK–PTE ÁJK, 89–103.
- [139] FODOR László (2013): A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 31, 334–345.
- [140] FODOR László (2014a): *Klimavédelem az energijogban*. Budapest, Complex Wolters Kluwer.
- [141] FODOR László (2014b): *Környezetjog*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
- [142] FODOR László–BARTA Attila–FÓNAI Mihály–BÁNYAI Orsolya (2016): Települési környezetvédelem Magyarországon. *Tér és Társadalom*, 30 (3), doi: 10.17649/TET.30.3.2763, 19–39.
- [143] FODOR László (2016): Környezetvédelem helyi szinten egy dél-borsodi kistelepülés, Bogács példáján. *Miskolci Jogi Szemle*, 11 (2), 5–28.
- [144] FODOR László–PUMP Judit (szerk.) (2016): *Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben. A részvételi jogok uniós és hazai jogi védelme*. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.

- [145] FODOR László (2017): Szarvas város környezetvédelme. In: GELLÉN Klára (szerk.): *Honori et virtuti*. Szeged, Iurisperitus, 51–61.
- [146] FOLLETT, Andrew (2016): Germany to halt construction of offshore wind farms. *The Daily Caller*, 7th May, source (2017. 06. 17.): <http://dailycaller.com/2016/07/05/germany-to-halt-construction-of-offshore-wind-farms/>
- [147] FÓRIKA László (2017): Az ivóvízhez való jog biztosítása az ombudsmani vizsgálatok tükrében. In: FODOR László–BÁNYAI Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 145–156, DOI: 10.5484/fodor_banyai_telepuilesi_onkormanyzatok, forrás (2017. 07. 07.): https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/242338/Fodor_Banyai_Telepuilesi_onkormanyzatok_MTE.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- [148] FÜLÖP Sándor (2016): A klímaváltozás környezetjoga című előadás, amely elhangzott az *Országos Fenntarthatósági Szakmai Nap 2016* című konferencián. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egylet, május 26.
- [149] GAZDASÁGI ÉS KÖZLEKEDÉSI MINISZTERIUM 2008: *Stratégia a magyarországi megújuló energiaforrások felhasználásának növelésére 2008–2020*, Budapest, július, forrás (2017. 08. 23.): www.pestmegye.hu/images/2014/agazati_strategiak/Strategia_a_magyarorszagi_megujulo_energiaforrasok_felhasznalasanak_novelesere.pdf
- [150] GETCHES, David H.–ZELLMER, Sandra B.–AMOS, Adell L. (2015): *Water law in a nutshell*. St. Paul, West Academic Publishing.
- [151] GONZALEZ-VILLARREAL, Fernando–SOLANES, Miguel (1999): *The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management*. TEC Background Papers No. 3, Stockholm, Global Water Partnership.
- [152] GORDON-WALKER, Simon–MARR, Simon (2002): *Study on the application of the competition rules to the water sector in the European Community*. Study for European Commission Competition Directorate General, WRc & ECOLOGIC, December.
- [153] GREENPEACE 2016: *Paks II környezetvédelmi engedélye jogszabálysértő és megalapozatlan*. Sajtóközlemény, október 18. Forrás: www.greenpeace.org/hungary/hu/sajtokozpont/Paks-II-kornyezetvedelmi-engedelye-jogszabalyisert-es-megalapozatlan/
- [154] GREENPEACE 2017: *A Greenpeace és az Energiaklub bíróságon támadta meg Paks II környezetvédelmi engedélyét: az erőmű a lakosságot és a környezetet is veszélyeztetheti*. Sajtóközlemény, május 24. Forrás (2017. 06. 15.): www.greenpeace.org/hungary/hu/sajtokozpont/A-Greenpeace-es-az-Energiaklub-birosagon-tamadta-meg-Paks-II-kornyezetvedelmi-engedelyet-az-ermu-a-lakossagot-es-a-kornyezetet-is-veszelyeztetheti/
- [155] GWP (2000): *Towards Water Security: A Framework for Action, Executive Summary*. Stockholm, Global Water Partnership. Source (2017. 07. 04.): www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/towards-water-security.-a-framework-for-action.-executive-summary-gwp-2000.pdf
- [156] GWP (2004): *Catalyzing Change: A handbook for developing integrated water resources management (IWRM) and water efficiency strategies*. TEC Background Papers No. 5, DESA/DSD/2005/5, UN Department of Economic and Social Affairs. Source (2017. 07. 04.): www.un.org/esa/sustdev/csd/csd13/documents/bgound_5.pdf
- [157] GWP (2015): *Guidelines for preparation of the Drought Management Plans*. GWP CEE. Source (2017. 08. 21.): www.droughtmanagement.info/literature/GWPCEE_Guidelines_Preparation_Drought_Management_Plans_2015.pdf
- [158] GWP (2017a): *IWRM Toolbox – Legal Framework*. 22nd February, source (2017. 08. 05.): www.gwp.org/en/learn/iwrm-toolbox/The-Enabling-Environment/Legal-Framework/

- [159] GWP (2017b): *IWRM ToolBox – Elements of water law*. 22nd February, source (2017. 08. 05.): www.gwp.org/en/learn/iwrm-toolbox/The-Enabling-Environment/Legal-Framework/Elements-of-Water-Law/
- [160] GWP (2017c): *Why and How to Use the IWRM Toolbox*. 16th February, source (2017.07.05.): www.gwp.org/en/learn/iwrm-toolbox/About_IWRM_ToolBox/Why_and_How_to_Use_the_IWRM_ToolBox/
- [161] GYÜRE Annamária Eszter (2016): A nukleáris energia szabályozása klímavédelmi szempontból. *Jura*, 22 (1), 202–211.
- [162] GYÜRE Annamária Eszter (2017a): Az éghajlatvédelmi jog alapjai. *Jogtudományi Közöny*, 72 (2), 76–86.
- [163] GYÜRE Annamária Eszter (2017b): Az éghajlatvédelmi jog rendszerezése. *Iustum Aequum Salutare*, 13 (1), 191–209.
- [164] HAÁSZ János (2011): Román vizet a magyar szomjazóknak! *Index*, május 16. Forrás (2012. 10. 28.): https://index.hu/gazdasag/magyar/2011/05/16/vizgya_ri_helyett_roman_viz_a_magyar_csapokban
- [165] HALL, David–LOBINA, Emanuele (2006): *Water as a public service*. Ferney-Voltaire, Public Services International, 15th December, 2007-01-W-waaps.
- [166] HALL, David–LOBINA, Emanuele (2008): *The illusions of competition in the water sector*. PSIRU, September, 2008-09-W-UKcompet.
- [167] HALL, Alan W.–REES, Judith–WINPENNY, James (2008): *Water Financing and Governance*. TEC Background Papres No. 12, Stockholm, Global Water Partnership.
- [168] HALL, Alan W.–ROGERS, Peter (2003): *Effective Water Governance*. TEC Background Papres, No. 7, Stockholm, Global Water Partnership, source (2016. 07. 21.): [www.gwp.org/Global/ToolBox/Publications/Background%20papers/07%20Effective%20Water%20Governance%20\(2003\)%20English.pdf](http://www.gwp.org/Global/ToolBox/Publications/Background%20papers/07%20Effective%20Water%20Governance%20(2003)%20English.pdf)
- [169] HALL, David–THOMAS, Stephen (2006): *GATS and the electricity and water sectors*. PSIRU, 3rd March, 2006-03-WE-GATS, source (2011. 07. 08.): www.psiru.org/reports/2006-03-WE-GATS.doc
- [170] HALLER, Stella–UNTERKIRCHER, Carin (szerk.) (2011): *Vízkezelteink kizsákmányolása. Hogyan fenyegeti bolygónk vízkezelteit az anyagi javak fogyasztása?* Bécs, Global 2000. Forrás (2017. 06. 03.): www.mtvst.hu/dynamic/vizkeszleteink_kizsakmanyolasa_2011.PDF
- [171] HEINCZ Balázs (2017): *Globális vízpolitikai kormányzás – merre az előre?* Forrás (2017. 05. 30.): http://fenntarthato.uni-nke.hu/uploads/media_items/globalis-vizpolitikai-kormanyzas.original.pdf
- [172] HILDERING, Antoinette (2004): *International law, sustainable development and water management*. Delft, Eburon Publishers. Source (2017. 08. 05.): <https://pdfs.semanticscholar.org/3f3f/4c04957b1d2e9f777336da38623d8732ce38.pdf>
- [173] HEGEDŰS József–TÖNKŐ Andrea (2014): A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 11–31.
- [174] HONTI Márk–SZILÁGYI János Ede–UNGVÁRI Gábor (2017): *Víz tudományi program 6. fejezet – Társadalomtudományi kihívások: A vízszemléletű kormányzás – water governance*. Gépírat, MTA Víz tudományi Koordinációs Csoport, március 31. verzió.
- [175] HORUSITZKY Henrik (1930): Megjegyzések a vízjogról szóló 1885: XXIII. számú törvény-cikk kiegészítésére és módosítására vonatkozó 1913: XVIII. számú törvény-cikkhez csatolt miniszteri rendelethez. *Hidrológiai Közöny*, 10 (1), 67–69.
- [176] HORVÁTH Gergely (2016): „Azért a víz az úr!” *Jog, állam, politika*, 8 (4), 141–166.

- [177] HORVÁTH Gergely (2017): Éghajlat- és katasztrófavédelem. *Miskolci Jogi Szemle*, 12 (klszm 2), 189–201.
- [178] HORVÁTH Szilvia (2007): *A kibocsátási jogok kereskedelmének nemzetközi háttere, közösségi szabályozásának alakulása*. PhD-értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem.
- [179] HORVÁTH Zsuzsanna (2010): Az Európai Unió környezeti politikája. In: KENGYEL Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 305–347.
- [180] HORVÁTH Zsuzsanna–PÁNOVICS Attila (2011): Környezetvédelem és fenntarthatóság az új Alaptörvényben. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, PTE ÁJK, 77–95.
- [181] HORVÁTH M. Tamás (1997a): Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken. *Magyar Közigazgatás*, 47 (4), 193–201.
- [182] HORVÁTH M. Tamás (1997b): Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken. *Magyar Közigazgatás*, 47 (5), 257–267.
- [183] HORVÁTH M. Tamás (szerk.) (2014): *Külön utak*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- [184] HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- [185] HORVÁTH M. Tamás–BARTHA Ildikó (szerk.) (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- [186] HORVÁTH M. Tamás–PÉTERI Gábor (2013): Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban. In: KISS Ferenc László–NAGY Csongor István–VALENTINY Pál (szerk.): *Verseny és szabályozás – 2012*. Budapest, MTA KRITK Közgazdaság-tudományi Intézet, 177–200.
- [187] ICPDR (2009): *Danube River Basin District Management Plan*. IC/151, 14th December, source (2017. 07. 27.): www.icpdr.org/flowpaper/viewer/default/files/DRBM_Plan_2009.pdf
- [188] ICPDR (2015a): *Danube River Basin District Management Plan*. EU Grant Agreement 07.0203/2014/691950/SUB/ENV.C1, 16th December, source (2017. 07. 26.): www.icpdr.org/flowpaper/viewer/default/files/nodes/documents/dr bmp-update2015.pdf
- [189] ICPDR (2015b): *Flood Risk Management Plan for the Danube River Basin District*. EU Grant Agreement 07.0203/2014/691950/SUB/ENV.C1, 16th December, source (2017. 07. 26.): www.icpdr.org/flowpaper/viewer/default/files/nodes/documents/1stdfmp-final.pdf
- [190] IPCC (2014): *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge–New York, Cambridge University Press.
- [191] ISTVÁNOVICS Vera (2015): Felszíni vizek kutatása Magyarországon – helyzetkép és javaslatok. *Magyar Tudomány*, 176 (7), 843–854.
- [192] JAKAB Nóra (2016a): *Az egyenlő bánásmód nemzetközi, európai és magyar összefüggései*. Miskolc, Bíbor Kiadó.
- [193] JAKAB, Nóra (2016b): Sustainable development and human resources. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 11 (21), 28–40.
- [194] JANCÓS Edina–FARKAS Kristóf (2015): *Az Arad-Békés ivóvízátadással kapcsolatban létrehozott közös víziközmű konzorciummal kapcsolatos leírás*. ALFÖLDVÍZ válasza SzJE megkeresésére, Békéscsaba, július 6.
- [195] JNO (2010): *Vélemény a katasztrófavédelmi rendszer javításáról és fejlesztéséről szóló koncepcióhoz*. JNO-656-2/2010. sz. ügy, Budapest, december.
- [196] JNO (2011a): *Állásfoglalás az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről*. JNO-258/2011. sz. ügy. Budapest, április 25.

- [197] JNO (2011b): *Észrevétel a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításáról szóló egyes törvények módosításáról szóló előterjesztéshez*. JNO-698/2011. sz. ügy. Budapest, október 20.
- [198] JNSz (2017): *A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a felszín alatti vizek védelmében*. Budapest, május 24.
- [199] KARDOS András (2012): Szennyezés vízben és víz mentén – a XXI. század problémái. In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 73–83.
- [200] KARDOS Gábor (2004): A vízhez való jog. *Acta Humana*, 15 (1), 93–98.
- [201] KÁRMÁN István (2010): *EU Árvíz Irányelv*. Konferenciacikk. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által március 4-én szervezett *A víz – Közös értékünk, határok nélkül* című konferencia.
- [202] KECSKÉS Gábor (2009): A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója. *Állam- és Jogtudomány*, 50 (4), 569–598.
- [203] KECSKÉS, Gábor (2013): Water Protection via the Implementation of EU Directives. In: SZABÓ, Marcel–GREKSZA, Veronika (eds.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Right in Hungary*. Pécs, Pécsi Egyetem, 212–224.
- [204] KIS, András–UNGVÁRI, Gábor (2016): *Feasibility of green auctions in the Maros-szög*. 23rd November, source (2017. 07. 07.): <http://publicgoods.eu/feasibility-green-auctions-maros-szog-hungary>
- [205] KOCSIS Bianka Enikő (2016a): A Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos jogi kérdések. In: KERESZTES Gábor (szerk.): *Tavaszi Szél 2016*. Budapest, Doktoranduszok Országos Szövetsége, 226–234.
- [206] KOCSIS Bianka Enikő (2016b): Alapjogi kérdések a Paksi Atomerőmű bővítésével és működésével összefüggésben, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica* 34, 137-156.
- [207] KOVÁCS Péter (2016): *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- [208] KOVÁCSY Sándor (1887): A vízjogi törvény, a tisztai törvény és az ezekre vonatkozó rendeletek. *Jogtudományi Közöny*, 22 (6), 42–43.
- [209] KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK (2009): T/9194/8. sz. országgyűlési íromány. Kelt, Budapest, július 1.
- [210] KPMG (2015): *A magyar víziközmű ágazat bemutatása – átfogó tanulmány*. Magyar Víziközmű Szövetség megbízásából készült tanulmány, augusztus, forrás (2017. 08. 17.): www.maviz.org/system/files/kpmg-maviz_vizikozmu_agazati_helyzetkep_2_kiadas_2015_aug.pdf
- [211] KRÄMER, Ludwig (ed.) (2012): *EU Environmental Law*. London, Sweet & Maxwell–Thomson Reuters.
- [212] KURUCZ Mihály (2002): *Föld- és vízvédelmi jog. Agrárkörnyezeti alapok*. Budapest, ELTE Jogi Továbbképző Intézet.
- [213] LÁBDY Jenő (1973): A környezetvédelem vízjogi kérdései. *Hidrologiai Tájékoztató*, 13 (1), 28–30.
- [214] LÁZÁR Ildikó (2013): *Vízrajzi fogalomtár*. [s. l.], Országos Vízügyi Főigazgatóság. Forrás (2017. 05. 29.): www.ovf.hu/hu/vizrajzi-fogalomtar
- [215] MACRORY, Richard (1993): European Community Water Law. *Ecology Law Quarterly*, 20 (1), 119–139. Source (2017. 08. 03.): <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1433&context=elq>
- [216] MAGYAR TÁVIRATI IRODA (2015): *Több mint egymilliárd forint jut környezeti és energiahatékonysági fejlesztésekre*. Április 29. Forrás (2017. 08. 16.): www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/tobb-mint-ezermilliard-forint-jut-kornyezeti-es-energiahatekonysagi-fejlesztesekre

- [217] Magyarország Árvízi Országos Kockázatkezelési Terve (ÁKK).
- [218] Magyarország Élelmiszergazdasági Programja 2016–2050: Minőségi élelmiszert Magyarországnak és a világnak. Budapest, 2016. szeptember, társadalmi vitára bocsátott verzió, forrás (2017. 06. 12.): www.kormany.hu/download/6/30/d0000/%C3%89lelmiszergazdas%C3%A1gi%20strat%C3%A9gia%202016-2050.pdf
- [219] MAISONET-GUZMAN, Olimar (2012): *Rio+20: A Water Guide*. Washington DC, UN, source (2012. 06. 11.): www.scribd.com/doc/96187850/Rio-20-A-Water-Guide-for-Negotiators-and-Young-Water-Experts#download
- [220] MATSUOKA, Katsumi (2001): *Tradable water in GATT/WTO law: need for new legal frameworks?* Source (2017. 08. 21.): www.awra.org/proceedings/dundee01/Documents/Matsuoka.pdf
- [221] McCAFFREY, Mark S. (2015): *Climate smart & Energy wise*. Thousand Oaks, Corwin.
- [222] McCAFFREY, Mark S. (2016): „Nyitóbeszéd” című előadás, amely elhangzott az *Országos Fenntarthatósági Szakmai Nap 2016* című konferencián. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, május 26.
- [223] McCAFFREY, Stephen–NEVILLE, Kate J. (2009): Small Capacity and Big Responsibilities: Financial and Legal Implications of a Human Right to Water for Developing Countries. *The Georgetown International Environmental Law Review*, 21 (4), 679–704.
- [224] MEEHAN, Katie M.–MOORE, Anna W. (2014): Downspout politics, upstream conflict: formalizing rainwater harvesting in the United States. *Water International*, 39 (4), 417–430.
- [225] MÉLYPATAKI Gábor (2010): Új foglalkoztatási formák az agráriumban. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 5 (9), 32–39.
- [226] MICSKEY Imre (1868): *Vízügyi és vízművelési alapismeretek kézi könyve. Saját viszonyaira, s a hasznosítás igényeire való tekintettel írta – Nádor csatornai igazgató mérnök*. Pest, Herz János.
- [227] MIKLÓS László (2011): A vízvédelem szabályozása. In: MIKLÓS László (szerk.): *A környezeti jog alapjai*. Szeged, SZTE ÁJK–JATE Press, 75–81.
- [228] *Ministerial Declaration* (2001): International Conference on Freshwater, Ministerial Session, Bonn, 4th December, source (2017. 05. 31.): www.earthsummit2002.org/ic/freshwater/Bonn%20Ministerial%20Declaration.pdf
- [229] MISKOLC MEGYEI JOGÚ VÁROS ÖNKORMÁNYZATA (2012): *Újabb, átfogó ellenőrzés az Avason*. Január 25. Forrás (2017. 08. 16.): www.onkormanyzat.mti.hu/hir/17515/ujabb-atfogo_ellenorzes_az_avason
- [230] MISKOLC NAPLÓ ONLINE (2013a): *A polgármester a Lyukó-völgyben kialakult behéyzetről*. 2013. 05. 28. Forrás (2017. 08. 16.): <http://old.minap.hu/news.php?extend.68791.21>
- [231] MISKOLC NAPLÓ ONLINE (2013b): *Kikötötték a vizet Lyukóban*. Május 27. Forrás (2017. 08. 16.): <http://old.minap.hu/news.php?extend.68691.2>
- [232] MTA (2016): *Tudományági nomenklatúra*. Szeptember 7. Forrás (2017. 08. 21.): <http://mta.hu/doktori-tanacs/tudomanyagi-nomenklatura-106809>
- [233] MTA (2017): *Az MTA a nemzeti vízprogram tudományos irányítója – kormányhatározat a nemzeti vízstratégiáról*. Március 14. Forrás (2017. 06. 25.): http://mta.hu/mta_hirei/az-mta-a-nemzeti-vizprogram-tudomanyos-iranyitoja-kormanyhatározat-a-nemzeti-vizstrategiarol-107484
- [234] MVM ERBE (2014): *Új atomerőművi blokkok létesítése a paksi telepelyen – Környezeti tanulmány közérthető összefoglaló*. MVM Paks II. Zrt. Szerződésszám: 4000018343, forrás (2017. 06. 16.): www.mvmpaks2.hu/hu/Dokumentumtarolo/K%C3%B6rnyezeti%20hat%C3%A1stanul%C3%A1ny%20-%20K%C3%B6z%C3%A9rthet%C5%91%20%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf

- [235] NAGY Zoltán (2013): *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- [236] NAGY, Zoltán–GERGELY, Beáta (2016): The development of the emissions trading scheme and of its regulation. *Curentul Juridic*, 67 (4), 129–137.
- [237] NAGY, Zoltán–GERGELY, Beáta (2017): The Hungarian regulation on the emission trading system. *Lex et Scientia*, 24 (1), 70–78.
- [238] *Nemzeti Biodiverzitás Stratégia*. Elfogadásáról döntött a 28/2015. (VI. 17.) OGY határozat, közzétéve a határozat 1. számú mellékleteként a *Magyar Közöny*, 2015/83. számának 7893–7969. oldalain.
- [239] *Nemzeti Energiastratégia* (NEnS). Elfogadásáról döntött a 77/2011. (X. 14.) OGY határozat, közzétéve a határozat mellékleteként a *Magyar Közöny* 2011/119. számának 30210–30359. oldalain.
- [240] NEMZETI FEJLESZTÉSI MINISZTERIUM (2015): *Megjelentek a KEHOP első felhívásai*. Július 29. Forrás (2017. 08. 16.): www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/fejlesztés-es-klímapolitikaert-valamint-kiemelt-kozszoigaltatasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/megjelentek-a-kehop-elso-felhivasai
- [241] *Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015–2020*. Elfogadásáról döntött a 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat.
- [242] *Nemzeti Tájstratégia*. Elfogadásáról döntött az 1128/2017. (III. 20.) Korm. határozat, közzétéve (2017. 08. 21.): www.kormany.hu/download/1/20/01000/Nemzeti%20T%C3%A1jstrat%C3%A9gia_2017-2026.pdf
- [243] *Nemzeti Természetvédelmi Alapterv*. Elfogadásáról döntött a 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat (1. melléklet), közzétéve a *Magyar Közöny* 2015/83. számának 7794–7891. oldalain, forrás (2017. 06. 18.): http://doc.hjegy.mhk.hu/20154130000027_1.PDF
- [244] *Nemzeti Védékstratégia 2012–2020*. Elfogadásáról döntött a 1074/2012. (III. 28.) Korm. határozat.
- [245] *Nemzeti Vízügystratégia* (NVS). Elfogadásáról döntött a 1110/2017. (III. 7.) Korm. határozat, közzétéve (2017. 06. 17.): www.kormany.hu/download/6/55/01000/Nemzeti%20V%C3%ADzstrat%C3%A9gia.pdf#!DocumentBrowse
- [246] NEnS = *Nemzeti Energiastratégia*
- [247] NÉMETHY Béla (1931): Vízjogi előzmények a magyar Corpus Jurisban. *Vízügyi Közlemények*, 13 (1), 126–148.
- [248] NÉS2 = *Második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia tervezet*. H/15783. számú iromány, forrás (2017. 06. 17.): www.parlament.hu/irom40/15783/15783.pdf
- [249] NIXON, Steve (2016): *EU overview of methodologies used in preparation of Flood Hazard and Flood Risk Maps*. Brussels, European Commission.
- [250] NIXON, Steve et al. (2016): *European Overview Assessment of Member States' reports on Preliminary Flood Risk Assessment and Identification of Areas of Potentially Significant Flood Risk*. Brussels, European Commission.
- [251] NVS = *Nemzeti Vízügystratégia*
- [252] NVS vezetői összefoglaló = BELÜGYMINISZTERIUM 2016
- [253] *Nyilatkozat a világ alapvető jogairól* (2012). Forrás (2017. 08. 06.): http://vedegylet.hu/vilagjog/nyilatkozat_a_vilag_alapveto_jogairol.pdf
- [254] OECD (2011): *Water Governance in OECD Countries – A Multi-level Approach*. OECD Studies on Water, OECD Publications.
- [255] OECD (2015): *OECD Principles on Water Governance*. Source (2012. 01. 22.): www.oecd.org/gov/regional-policy/OECD-Principles-on-Water-Governance-brochure.pdf

- [256] OECD–EUROSTAT (1999): *The Environmental Goods and Services Industry: Manual for Data Collection and Analysis*. Paris, OECD Publications.
- [257] OFWAT (2011): *Annual Report 2010–2011*. London, The Stationery Office.
- [258] OLAJOS István (2010): A megújuló energiaforrások és a kapcsolt energiatermelés. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog*. Miskolc, Novotni Alapítvány, 203–222.
- [259] OLAJOS István (2013): *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*. Miskolc, Miskolci Egyetem.
- [260] OLAJOS István (2017): Az élelmiszerlánc szabályozás. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Agrárjog*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 265–286.
- [261] OLAJOS István–SZILÁGYI Szabolcs (2013): A megújuló energiaforrások európai uniós jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvekre. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 31, 441–450.
- [262] OWIST-HOFFMANN, Peter–MCINTYRE, Owen (2015): *Transboundary Water Law and Policy*. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Source (2017. 08. 03.): www.transboundarywaters.orst.edu/publications/publications/GIZ%202016%20Water%20Law%20and%20Policy%20in%20Transboundary%20Basins.pdf
- [263] PADÁNYI József (2010): *A Magyar Honvédség lehetőségei és korlátai az árvízi védekezésben*. Konferenciacikk. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által március 4-én szervezett *A víz – Közös értékünk, határok nélkül* című konferencia.
- [264] PÁNOVICS Attila (2007a): A fenntartható fejlődés belső és külső dimenziói az Európai Unióban. *Európai Tükör*, 12 (12), 120–127.
- [265] PÁNOVICS Attila (2007b): A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézményrendszer egységesítése. *Jogtudományi Közlemény*, 62 (5), 205–215.
- [266] PÁNOVICS Attila (2015): *Az Aarhusi Egyezmény és az Európai Unió*. Pécs, Publikon.
- [267] PREHOFFER Elemér (2004): A hazai határvízi és vízyújtó-gazdálkodási külkapcsolatok vízjogi és történeti áttekintése (1919–2003). *Vízügyi Közlemények*, 86 (1–2), 265–288.
- [268] PUMP Judit (2008): Víziközművek a jogértelmezés csapdájában. *Magyar Jog*, 55 (8), 523–531.
- [269] PUMP Judit (2011): *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladék-gazdálkodás és a víz-gazdálkodás területén*. PhD-értekezés, kutatóhelyi vita verziója. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem.
- [270] RAISZ Anikó (2011a): A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében. *Miskolci Jogi Szemle*, 6 (1), 90–108.
- [271] RAISZ Anikó (2011b): Nemzetközi környezetvédelmi kérdések a Nemzetközi Bíróság előtt napjainkban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus 29 (1), 273–290.
- [272] RAISZ Anikó (2012a): A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus 30 (2), 371–382.
- [273] RAISZ Anikó (2012b): A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 151–159.
- [274] RAISZ, Anikó (2013): Water as the Nation’s Common Heritage in the Frame of the Common Heritage of Mankind. In: GREKSZA, Veronika–SZABÓ, Marcel (eds.): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*. University of Pécs, Pécs.
- [275] SAFI, Michael (2017): Ganges and Yamuna rivers granted same legal right as human beings. *The Guardian*, 21st March, source (2017. 08. 06.): www.theguardian.com/world/2017/mar/21/ganges-and-yamuna-rivers-granted-same-legal-rights-as-human-beings

- [276] SÁNDOR Csaba–SÜTŐ László (szerk.) [s. a.]: *Környezetvédelmi és régiófejlesztési problémák a csanádi-szennyezés kapcsán a Tisza-tó térségében*. EMLA Alapítvány a Környezeti Oktatás Támogatására Felsőoktatási kutatóprogram 2000–2001, forrás (2010. 10. 10.): www.emla.hu/tiszato/tanulm/0.html
- [277] SHAH, Tushaar (2016): *Increasing water security: the key to implementing the Sustainable Development Goals*. TEC Background Papers No. 22, Stockholm, Global Water Partnership, source (2016. 07. 21.): www.gwp.org/Global/ToolBox/Publications/Background%20papers/GWP_TEC22_web.pdf
- [278] SOLANES, Miguel–GONZALEZ-VILLARREAL, Fernando (1999): *The Dublin Principles for water as reflected in a comparative assessment of institutional and legal arrangements for integrated water resources management*. TAC Background Papers No 3, Stockholm, Global Water Partnership, source (2011. 07. 31.): gwptoolbox.org/images/stories/gwplibary/background/tac_3_english.pdf
- [279] SOMLYÓDY László (2010): A vízitársulatok szerepe a magyar vízgazdálkodásban. *Vízgazdálkodás*, (4), 4–5.
- [280] SOMLYÓDY László (szerk.) (2011): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*. Köztisztviselői Stratégiai Programok. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, forrás (2017. 08. 22.): http://old.mta.hu/data/Strategiai_konyvek/viz/viz_net.pdf
- [281] STAUD Lajos (1914): A vízjogi törvény reformjához. *Jogtudományi Közöny*, 49 (3), 22–23.
- [282] STOLL Barbara–ROHONYI Péter–VETIER Márta–SZEGFALVI Zsolt (2011): *A Greenpeace Magyarország véleménye a Nemzeti Energiastratégia 2030-bor*. Budapest, június, forrás (2017. 06. 17.): http://greenpeace.hu/up_files/1308062365.pdf
- [283] STONE, Christopher D. (1972): Should Trees Have Standing? – Towards Legal Rights for Natural Objects. *Southern California Law Review*, 45, 450–501.
- [284] SZABÓ Marcel (2012): A fenntartható fejlődés: nemzetközi jogi elmélet és szerződéses gyakorlat. In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 161–174.
- [285] SZABÓ Marcel (2014): A vízbázisok alkotmányos védelmének új koncepciója. *Jogtudományi Közöny*, 69 (5), 248–253.
- [286] SZABÓ, Marcel–GREKSZA, Veronika (eds.) (2013): *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*. Pécs, University of Pécs.
- [287] SZAPPANYOS Melinda (2013): *Víz és jog*. Veszprém, Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány.
- [288] SZARKA László (2017): A mai globális környezeti kihívások függetlenek az éghajlatváltozás éppen aktuális tendenciájától. *Magyar Tudomány*, 178 (6), 680–685.
- [289] SZILÁGYI János Ede (2010): Megjegyzések a vízgazdálkodási társulatok szabályozásának fejlődéséhez és új szabályozásához. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 28, 491–502.
- [290] SZILÁGYI János Ede (2012a): A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 30 (2), 577–599.
- [291] SZILÁGYI János Ede (2012b): Vizeink védelme a kétoldalú nemzetközi megállapodások tükrében. In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 185–195.
- [292] SZILÁGYI János Ede (2013a): Az átfogó vízjogi szabályozás kérdései. *Magyar Jog*, 60 (2), 75–86.
- [293] SZILÁGYI János Ede (2013b): Az EU és Magyarország vízstratégája: Elemzés a jogi szabályozás és a magyar kihívások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 31, 475–497.

- [294] SZILÁGYI János Ede (2013c): *Vízjog*. Miskolc, Miskolci Egyetem. Forrás (2017. 06. 08.): <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/kiadvanyok/nevtelen-melleklet-00020.pdf>
- [295] SZILÁGYI János Ede (2014a): A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve. *Miskolci Jogi Szemle*, 9 (1), 73–94.
- [296] SZILÁGYI János Ede (2014b): A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból. *Pro Futuro*, 4 (1), 144–162.
- [297] SZILÁGYI János Ede (2015a): A mezőgazdasági öntözéssel összefüggő egyes jogi problémákról. *Miskolci Jogi Szemle*, 10 (1), 33–51.
- [298] SZILÁGYI János Ede (2015b): A vízágazat létfontosságú rendszereinek biztonságpolitikai védelme és a magyar vízjog. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 33, 354–366.
- [299] SZILÁGYI János Ede (2015c): A vízjogi csomópontok továbbfejlesztésének lehetőségei. *Pro Futuro*, 5 (2), 38–54.
- [300] SZILÁGYI János Ede (2015d): Az uniós Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve az Európai Bíróság esetjogának tükrében. In: SZALMA József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja Dévidéken 2014*. Újvidék, VMTT, 212–226.
- [301] SZILÁGYI János Ede (2015e): *Vízhez való jog – ábránd vagy immáron valóság?* MTA-DE Kutatócsoport Közszolgáltatási *kozjavarak.hu* című blogján megjelent közlemény, augusztus 23., 24–26., forrás (2017. 06. 04.): www.kozjavarak.hu/vizhez-valo-jog-abrand-vagy-immaron-valosag-igenybol-az-alapveto-emberi-jogkent-elismeres-utjan
- [302] SZILÁGYI János Ede (2015f): *Vízhez való jog – ábránd vagy immáron valóság? II. rész.* MTA-DE Kutatócsoport Közszolgáltatási *kozjavarak.hu* című blogján megjelent közlemény, szeptember 13., 34–36., forrás (2016. 06. 04.): <http://kozjavarak.hu/vizhez-valo-jog-abrand-vagy-immaron-valosag-ii>
- [303] SZILÁGYI János Ede (2015g): *Víziközmű-szolgáltatás és a vízhez való jog érvényesülése Magyarországon.* MTA-DE Kutatócsoport Közszolgáltatási *kozjavarak.hu* című blogján megjelent közlemény, november 1., 66–68., forrás (2016. 06. 04.): <http://kozjavarak.hu/vizikozmu-szolgalatasi-es-vizhez-valo-jog-ervenyesulese-magyarorszagon>
- [304] SZILÁGYI János Ede (2016a): A vízhez kötődő káresemények jogi szabályozása. Előtanulmány. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 34, 281–314.
- [305] SZILÁGYI János Ede (2016b): *A vízhez való jog és a magyar víziközmű-szolgáltatások.* MTA-DE Kutatócsoport Közszolgáltatási *kozjavarak.hu* című blogján megjelent közlemény, március 17., 154–157., forrás (2017. 08. 17.): www.kozjavarak.hu/vizhez-valo-jog-abrand-vagy-immaron-valosag-igenybol-az-alapveto-emberi-jogkent-elismeres-utjan
- [306] SZILÁGYI János Ede (2016c): A víziközmű-szolgáltatások fő ágazatpolitikái. In: HORVÁTH M. Tamás–BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus, 43–52.
- [307] SZILÁGYI János Ede (2016d): Current challenges concerning the law of water services in Hungary. *Lex et Scientia*, 23 (1), 70–82.
- [308] SZILÁGYI János Ede (2017a): A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje. *Miskolci Jogi Szemle*, 12 (klszm 1), 107–124.
- [309] SZILÁGYI János Ede (2017b): A mezőgazdasági és vidékfejlesztési pénzügyek, valamint a mezőgazdasági kockázatkezelési rendszer. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Agrárjog*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 236–264.
- [310] SZILÁGYI János Ede (2017c): A mezőgazdasági vízjog. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Agrárjog*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 125–138.

- [311] SZILÁGYI János Ede (2017d): Aktualitások a mezőgazdasági vízjog köréből. In: GELLÉN Klára (szerk.): *Honori et virtuti*. Szeged, Iurisperitus, 423–434.
- [312] SZILÁGYI János Ede (2017e): Hungary. In: MONTEDURO, Massimo (ed.): *Definition of „Forest” and the Law in Global Perspectives – A Critical Handbook*, Springer, m.a.
- [313] SZILÁGYI János Ede (2017f): *Víz és jog*. Állam- és jogtudományi szakterületi jelentés, gépírat. MTA Víz tudományi Koordinációs Csoport, január 4. verzió.
- [314] SZILÁGYI János Ede (2017g): *A mentesülési kedvezményről a felszín alatti vizek kapcsán*. Gépírat, július 24. verzió.
- [315] SZILÁGYI János Ede (2018): *A víz jogalanyisága új-zélandi példájának alkalmazhatósága a Balaton és a magyar jog viszonyrendszerében*. Bevezető tanulmány az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és a Magyar Tudományos Akadémia Közjogi Albizottsága által közösen szervezett, 2018. április 24. napi műhelybeszélgetésre. Gépírat, április 4.
- [316] SZÖLLŐSI-NAGY András (2015): *Megatrendek, globális vízárság, kihívások avagy Mit ér a tudományunk? Van-e megoldás?* című előadás. Miskolc, Miskolci Egyetem, május 12.
- [317] SZÖLLŐSI-NAGY András (2017): „Wa(te)r and peace” című előadás, amely elhangzott a *Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a Climatters 2017* című konferencián. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, május 25. Forrás (2017. 05. 30.): http://fenntarthato.uni-nke.hu/uploads/media_items/szollosi-nagy-a.original.pdf
- [318] SZÜCS Péter–SALLAI Ferenc–ZÁKÁNYI Balázs–MADARÁSZ Tamás (szerk.) (2009): *Vízkezelés-védelem. A vízminőség-védelem aktuális kérdései*. Miskolc, Bíbor Kiadó.
- [319] TAMÁS János (2016): „Amikor nincs víz a területen: aszály?” című előadás, amely elhangzott *A magyar víz tudomány és intézményrendszerének fejlesztése – a fenntartható vízgazdálkodás és a versenyképes Magyarország érdekében* című konferencián és az MTA 187. közgyűlésén. Budapest, MTA, május 9.
- [320] TAMÁS János et al. (2016): Szélsőséges vízháztartási helyzetek (belvíz, aszály) kialakulásának vizsgálata környezetinformatikai eszközökkel. *Agrártudományi Közlemények*, 69, 79–86.
- [321] TAMÁS Lajos (2011): A belvízi kártételekkel kapcsolatos jogi kérdésekről. *Gazdaság és Jog*, 19 (4), 17–20.
- [322] TANZI, Attila et al. (eds.) (2015): *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*. Leiden–Boston, Brill Nijhoff.
- [323] TERJÁN Nóra (2017): A Gangesz a bíróságon. *Magyar Idők*, július 16. Forrás (2017. 08. 06.): <http://magyaridok.hu/lugas/a-gangesz-a-birosagon-1910584/>
- [324] *Te Ana Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017*. Public Act 2017, No. 7, date of assent: 20 March 2017, Source (06. 08. 2017): www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html
- [325] *Te Urewera Act 2014*. Public Act, 2014 No. 51, date of assent: 27 July 2014, Source (06. 08. 2017): www.legislation.govt.nz/act/public/2014/0051/latest/DLM6183601.html
- [326] THALMEINEROVA, Danka (2015): *GWP IWRM Toolbox: Overview*. Global Water Partnership, source (2017. 07. 05.): www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/about/gwp-iwrn-toolbox---overview.pdf
- [327] THIEFFRY, Patrick [s. a.]: *General Framework of EU Water Law – The institutional nature of water legislation*. Source (2017. 08. 03.): www.era-comm.eu/EU_water_law/stand_alone/part_2/part_2_1_institutional_nature.html
- [328] THYLL Szilárd (1998): *Vízszennyezés – Vízminőségvédelem*. Debrecen, DATE.
- [329] *Tisza River Basin Management Plan*. Source (2017. 06. 23.): www.carpathianconvention.org/tl_files/carpathiancon/Downloads/02%20Activities/2.1.9%20Tisza%20River%20Management%20Plan%20Jan%202011.pdf

- [330] TÖNKŐ Andrea (2016): A vízgazdálkodásra vonatkozó európai uniós politikák. In: HORVÁTH M. Tamás–BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 53–62.
- [331] *Transboundary Freshwater Dispute Database*. Source (2017. 08. 02.): www.transboundarywaters.orst.edu/
- [332] TRIBUNE INTERNATIONAL DESK (2017): After New Zealand, India's Ganges gains legal status of a person. *Dhaka Tribune*, 20th March, source (2017. 08. 06.): www.dhakatribune.com/world/south-asia/2017/03/20/new-zealand-indias-ganga-gains-legal-status-person/
- [333] TULLY, Stephen (2005): A Human Right to Access Water? A Critique of General Comment, No. 15. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 23 (1), 35–63.
- [334] UNECE (2009): *Transboundary flood risk management*. New York–Geneva, UN.
- [335] UNECE (2013): *Guide to Implementing The Water Convention*. New York–Geneva, UN.
- [336] UNECE (2014): *Model Provisions on Transboundary Groundwaters*. New York–Geneva, UNECE.
- [337] UN-WATER (2012): *Status Report on The Application of Integrated Approaches to Water Resource Management*. Nairobi, UNEP, source (2017. 07. 15.): www.un.org/waterforlifedecade/pdf/un_water_status_report_2012.pdf
- [338] UN-WATER (2016a): *Integrated Monitoring Guide for SDG 6*. Version 19th July, source (14. 07. 2017): www.unwater.org/app/uploads/2016/04/Integrated-Monitoring-Guide-for-SDG6.pdf
- [339] UN-WATER (2016b): *Step-by-step monitoring methodology for indicator 6.3.1*. 25th May, version, source (17. 07. 2017): www.unwater.org/app/uploads/2017/05/DRAFT-Step-by-step-methodology-for-6-3-1_v2016-08-11-1.pdf
- [340] UN-WATER (2017a): *Guidance note to facilitate country consultation on JMP estimates for drinking water, sanitation and hygiene*. February, source (2017. 07. 17.): www.unwater.org/app/uploads/2017/05/2017-Guidance-note-for-JMP-country-consultation-v4.pdf
- [341] UN-WATER (2017b): *Integrated Monitoring Guide for Sustainable Development Goal 6 – Good practices for country monitoring systems*. 9th June, version under editing, source (15. 07. 2017): www.unwater.org/app/uploads/2016/12/G1_Good-practices-for-country-monitoring-systems_Uncedited-version-2017-06-09.pdf
- [342] UN-WATER (2017c): *Methodological note1: Indicators and proposed monitoring framework for Means of Implementation (MoI) targets for Sustainable Development Goal 6*. March, source (17. 07. 2017): www.unwater.org/app/uploads/2017/05/Methodological-note-6a-and-6b_7-March-2017.pdf
- [343] UN-WATER (2017d): *Step-by-step monitoring methodology for indicator 6.3.2*. Version 18th January, source (17. 07. 2017): www.unwater.org/app/uploads/2017/05/Step-by-step-methodology-6-3-2_Revision-2017-01-18_Final-1.pdf
- [344] UN-WATER (2017e): *Step-by-step monitoring methodology for indicator 6.4.1*. Version 10th March, source (17. 07. 2017): www.unwater.org/app/uploads/2017/05/Step-by-step-methodology-6-4-1_Revision-2017-03-10.pdf
- [345] UN-WATER (2017f): *Step-by-step monitoring methodology for indicator 6.4.2*. Version 19th January, source (17. 07. 2017): www.unwater.org/app/uploads/2017/05/Step-by-step-methodology-6-4-2_Revision-2017-01-19_Final-1.pdf
- [346] UN-WATER (2017g): *Step-by-step monitoring methodology for SDG indicator 6.5.1*. Version 17th January, source (14. 07. 2017): www.unwater.org/app/uploads/2017/05/1_Step-by-step-methodology-6-5-1_Revision-2017-01-17_Final-1.pdf

- [347] UN-WATER (2017h): *Step-by-step monitoring methodology for indicator 6.5.2*. Version 11th January, source (17. 07. 2017): www.unwater.org/app/uploads/2017/05/Step-by-step-methodology-6-5-2_Revision-2017-01-11_Final-1.pdf
- [348] UN-WATER (2017i): *Step-by-step monitoring methodology for SDG indicator 6.6.1*. Version 20th January, source (17. 07. 2017): www.unwater.org/app/uploads/2017/05/Step-by-step-methodology-6-6-1_Revision-2017-01-20_Final-1.pdf
- [349] VÁRADI József (2015): *Vízügyi stratégiák szerepe az aszálykezelésben*. Budapest, június 17. Forrás (2016. 06. 18.): http://vpf.vizugy.hu/reg/ovf/doc/1_Aszalystrategiak_VJ.pdf
- [350] VÉDEGYLET EGYESÜLET et al. (2017): *Balaton – Ismerjük el a Balaton és Európa nagy tavainak, folyóinak alapvető jogait*. Április, forrás (2017. 08. 06.): [http://vedegylet.hu/balaton/VGT1_Magyarorszag_vizgyujto-gazdalkodasi_terve_Elfogadasarol_dontott_a_1042/2012_\(II.23.\)_Korm._határozat_és_amelynek_összefoglalt_rövidített_változatának_\(I\)_szövegét_a_kormányhatározat_mellékleteként_tették_közzé](http://vedegylet.hu/balaton/VGT1_Magyarorszag_vizgyujto-gazdalkodasi_terve_Elfogadasarol_dontott_a_1042/2012_(II.23.)_Korm._határozat_és_amelynek_összefoglalt_rövidített_változatának_(I)_szövegét_a_kormányhatározat_mellékleteként_tették_közzé). Forrás (2017. 06. 17.): http://doc.hjegy.mhk.hu/20122230001042_1.PDF
- [352] VGT2 = *Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve*. Elfogadásáról döntött a 1155/2016. (III. 31.) Korm. határozat, és amelynek összefoglalt, rövidített változatának szövegét, mint belügyminisztériumi közleményt a *Hivatalos Értesítő*, 2016/14. számának 1319–1880. oldalain tették közzé.
- [353] VGT2 2016. áprilisi teljes verzió. Forrás (2017. 07. 29.): www.vizugy.hu/vizstrategia/documents/E3E737A3-3EBC-4B6F-973C-5DD9B8A6DBAB/OVGT_foanyag_vegleges.pdf
- [354] VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM (2012): *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*. A Nemzeti Aszálystratégia vitaanyaga, közreadva: június 25.
- [355] VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM (2013): *Nemzeti Vízstratégia – a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről*. Vitaanyag, november.
- [356] WARE, Eugene F. (1905): *Roman Water Law*. St. Paul (Minn.), West Publishing Co.
- [357] WATROUS, Leanne (2011): *The Right to Water – From Paper to Practice*. *Regent Journal of International Law*, 8 (1), 109–136.
- [358] WÁGNER János (2004): Gondolatok a 2000/60/EK direktíva (Víz Keretirányelv) közigazgatási vonatkozásairól. *Magyar Közigazgatás*, 54 (2), 109–115.
- [359] WHO–UNICEF 2017: *Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and SDG Baselines*. Geneva, WHO–UNICEF. Source (2017. 07. 19.): www.unicef.org/publications/files/Progress_on_Drinking_Water_Sanitation_and_Hygiene_2017.pdf
- [360] WORLD COMMISSION ON DAMS (2000): *Dams and development: A new framework for decision-making*. London and Sterling, Earthscan Publications, Source (2011. 07. 25.): hqweb.unep.org/dams/WCD/report/WCD_DAMS%20report.pdf
- [361] WORLD ECONOMIC FORUM (2016): *The Global Risks Report 2016*. Geneva, World Economic Forum. Source (2017. 07. 13.): www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisks-Report2016.pdf
- [362] WORLD ECONOMIC FORUM (2017): *The Global Risks Report 2017*. Geneva, World Economic Forum. Source (2017. 07. 13.): www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf
- [363] WORLD WATER COUNCIL (2000): *Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the 21st Century*. Second World Water Forum, Hague, 22nd March, source (2017. 05. 31.): www.waternunc.com/gb/secwwf12.htm
- [364] WOUTERS, Patricia (2013): *International Law – Facilitating Transboundary Water Cooperation*. TEC Background Papers No. 17, Stockholm, 2013, Global Water Partnership. Source (2016. 07.

- 21.): [www.gwp.org/Global/ToolBox/Publications/Background%20papers/17%20International%20Law%20-%20Facilitating%20Transboundary%20Water%20Cooperation%20\(2013\)%20English.pdf](http://www.gwp.org/Global/ToolBox/Publications/Background%20papers/17%20International%20Law%20-%20Facilitating%20Transboundary%20Water%20Cooperation%20(2013)%20English.pdf)
- [365] WRC PLC (2015): *Assessment of Member States' progress in the implementation of Programmes of Measures during the first planning cycle of the Water Framework Directive – Hungary*. March. Source (2017. 07. 13.): http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/4th_report/count_ry/HU.pdf
- [366] WTO (2005): *GATS – Fact and fiction*. Geneva, WTO. Source (2011. 07. 16.): wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsfacts1004_e.pdf
- [367] WWAP (2003): *Water for People. Water for Life*. The United Nations World Water Development Report, [s. 1], UNESCO–Berghahn Books. Source (2017. 06. 03.): unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129726e.pdf
- [368] WWAP (2006): *Water. A shared responsibility*. The United Nations World Water Development Report 2, Paris–New York, UNESCO–Berghahn Books. Source (2017. 06. 02.): <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001454/145405E.pdf>
- [369] WWAP (2009): *Water in a changing World*. The United Nations World Water Development Report 3, Paris–London, UNESCO–Earthscan. Source (2017. 06. 03.):
- [370] www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/WWDR3_Water_in_a_Changing_World.pdf
- [371] WWAP (2012): *Managing Water under Uncertainty and Risk* (Vol. I), *Knowledge Base* (Vol. II) and *Facing the Challenges* (Vol III). The United Nations World Water Development Report 4, Paris, UNESCO. Source (2017. 06. 03.): unesdoc.unesco.org/images/0021/002156/215644e.pdf
- [372] WWAP (2014): *Water and Energy* (Vol. I), *Facing the Challenges* (Vol II). The United Nations World Water Development Report 2014, Paris, UNESCO. Source (2017. 06. 02.): <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002257/225741E.pdf>
- [373] WWAP (2015a): *Facing the Challenges*. UNESCO's contribution to the United Nations World Water Development Report 2015, Paris, UNESCO. Source (2017. 06. 02.): <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002321/232179E.pdf>
- [374] WWAP (2015b): *Water for a Sustainable World*. The United Nations World Water Development Report 2015, Paris, UNESCO. Source (2017. 06. 02.): <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002318/231823E.pdf>
- [375] WWAP (2016): *Water and Jobs*. The United Nations World Water Development Report 2016, Paris, UNESCO. Source (2017. 06. 02.): <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002439/243938e.pdf>
- [376] WWAP (2017): *Wastewater: The Untapped Resource*. The United Nations World Water Development Report 2017, Paris, UNESCO. Source (2017. 06. 03.): http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002471/2471_53e.pdf
- [377] WWDR = WWAP
- [378] ZÁKÁNYI Balázs (szerk.) (2017): *Geotermikus erőműfejlesztés lehetőségei*. Miskolc, május 1., Miskolci Egyetem MFK, megrendelő: MVM.
- [379] ZLINSZKY János (2016): „About climate, SDGs and the Paris agreement” című előadás, amely elhangzott az *Országos Fenntarthatósági Szakmai Nap 2016* című konferencián. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, május 26.
- [380] ZLINSZKY János–BALOGH Dorka (szerk.) (2016): *Világunk átalakítása*. Budapest, Pázmány Press.

Megjelent a Miskolci Egyetemi Kiadó gondozásában

A kiadó felelős vezetője: Szendi Attila

Kiadói szerkesztő: Gramantik Csilla

Korrektor: Juhász Zoltán

Példányszám:

Készült a Sprint Nyomdaipari Kft. üzemében, Miskolcon

A sokszorosításért felelős: Herczeg Péter