

A felszín alatti vízkivételek liberalizálása az Alaptörvény és az európai uniós jog tükrében

Szilágyi János Ede*, Baranyai Gábor**, Szűcs Péter***

* egyetemi docens Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar (e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu)

** oktató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem

*** egyetemi tanár Miskolci Egyetem Környezetgazdálkodási Intézet és MTA-ME Műszaki Földtudományi Kutatócsoport

Kivonat

Miközben Magyarországon kedvező folyamatok indultak be egy példaértékű vízzszemléletű kormányzás és a vízzszemléletű tudomány kiépítése érdekében, egy 2017-es kormányzati javaslat a 80 méternél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízellátási létesítésekhez nem tenné szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását (továbbiakban: mentesülési kedvezmény vagy dereguláció). Jelen munkában a mentesülési kedvezményről szóló javaslat kerül elemzésre. Elsőként megvizsgáltuk a javaslat várható hidrológiai hatásait. Ezt követően pedig a magyar alkotmány és a kapcsolódó joggyakorlat, illetve az uniós jog és joggyakorlat szemszögéből elemeztük. Következtetésünk szerint a mentesülési kedvezmény elfogadása komoly aggályokat vet fel mind hidrológiai, mind jogi szempontból. Utóbbi vonatkozásában különösen a magyar alkotmánybírók által kimunkált, a környezethez való jog kapcsán megfogalmazott visszalépés tilalma, illetve az Európai Unió Víz-keretirányelvének előírásai azok, amelyek a szerzők véleménye szerint sérelmet szenvedhetnek.

Kulcsszavak

Felszín alatti vizek, mentesülési kedvezmény, környezethez való jog, visszalépés tilalma, Víz-keretirányelv, vizek jó állapota

The liberalisation of the ground water withdrawal taking into account the Hungarian Constitution and the EU law

Abstract

While numerous positive initiatives have been launched recently for the establishment of a robust system of water governance and a prosperous water science in Hungary, a government proposal tabled in 2017 would abolish both authorisation and notification obligations in connection with the opening of new wells withdrawing groundwater for household purposes up to 80 meters of depth (deregulation proposal). In this article the deregulation proposal is assessed from a range of scientific and legal perspectives. First, the possible hydrological (qualitative and quantitative) effects of the proposal are analysed. Second, the deregulation proposal is interpreted taking into consideration the Hungarian constitution and EU law, as well as the relevant jurisprudence. According to the conclusions of the authors, the deregulation proposal raises serious problems both in a hydrological and in a legal sense. In connection with the latter one, the derogation proposal would violate, first, the non-derogation principle under the right to a healthy environment as elaborated and applied by the Hungarian Constitutional Court, and second, numerous provisions of the EU Water Framework Directive.

Keywords

Groundwater, deregulation, right to a healthy environment, non derogation principle, Water Framework Directive, good water status

BEVEZETŐ

Az elmúlt években a víz a magyar közpolitikai gondolkodás és cselekvés egyik központi kérdésévé vált, és ennek során számos előremutató lépés is történt. Konceptcionálisan az egyik ilyennek tekinthető lépés, hogy az állam a globális szinten kibontakozó vízkrisis mind magyarországi, mind azon túlmutató hatásainak kezelésében a korábbiakhoz képest aktívabb szerepet vállalt fel a kapcsolódó szakterületek lényegében minden szegletében. A 2011-ben megszületett Alaptörvényünk P) cikkében – a korábbi környezethez való jog védelmi szintjét mintegy továbbfejlesztve – a természeti erőforrásokat (köztük kiemelten a vízkészletet) a nemzet közös örökségként ismerte el, amelyek megóvása a jövő nemzedékek számára mindenki kötelessége (kiemelten pedig a magyar államé). Alaptörvényünk további előremutató fejlesztése továbbá az is, hogy – pusztán egy évvel az ENSZ Közgyűlésének vízhez és szanitációhoz való jogról szóló határozatának (A/RES/64/292) elfogadását követően már – az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását *expressis verbis* (azaz egyértelmű és félreérthetetlen) alkotmányba foglalással is az állam kötelezettségévé tette (lásd az Alaptörvény XX. cik-

két). 2017-ben megszületett Magyarország első holisztikus, a vízzszemléletű kormányzás, az integrált vízgazdálkodás és a tájzzszemléletű vízgazdálkodás koncepcióinak (*Honti és társai 2017, Szilágyi 2018*) megfelelően tételezett, a 1110/2017. kormányhatározattal elfogadott Nemzeti Vízstratégia (NVS). Mindeközben a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) kiemelt kutatási programot indított (*Báldi és társai, 2016*) a víztudományok kapcsán a Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program néven. Az MTA kezdeményezését erősíti, hogy a magyar kormány az NVS elfogadásával egy időben döntött a Nemzeti Víz tudományi Kutatási Program (NVKP) felkarolásáról is. A sok hangzatos elképzelés és stratégia elkészítésén túl azonban konkrét lépések is történtek. Egyrészt a vízszolgáltatások két területén is kedvező folyamatok indultak meg: nevezetesen a víziközmű-szolgáltatások és a mezőgazdasági vízszolgáltatások újratervezése vonatkozásában. Tény ugyanakkor, hogy mindezek finanszírozási vetületei tekintetében még vannak nyitott kérdések. Mindazonáltal óriási pénzek kerültek felhasználásra mind a területi vízrendezés, mind a települési víziközmű-rendszerek terén. Mindeközben Magyarország jelentős erőfeszítéseket tett a hidrodipломácia

terén is, s az eltelt néhány év tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy nem is eredménytelenül. A 2011-es EU elnökség egyik kiemelt témájává tettük a vizet, a második periódusát kezdő Köztársasági Elnökünk által felkarolt legfőbb ügy a nemzeti és nemzetközi vízkérdés, és immáron két nemzetközi megakonferencián vagyunk túl nem csekély nemzetközi eredményekkel. Az első Budapesti Vízkonferencia (BWS) hozadéka lett (*NVS, Bostic és társai 2015*), hogy a vízügyek önálló kiemeltést kaptak az ENSZ (A/RES/70/1) 2016-tól élő ún. Fenntartható Fejlődési Célok (SDG-k) között. A második BWS egyik hangsúlyos területe az, hogy a határon átnyúló vízkonfliktusokat minél inkább a határon átnyúló vízügyi együttműködések váltsák fel. Hangsúlyozzuk ugyanakkor, hogy a fent említett számos pozitív fejlemény ellenére akad még bőven tennivaló.

Jelen tanulmányunk közvetlen tárgyát képező jogszabályi javaslat-csomag – nevezetesen a T/15373. számú, 2017. április 26. napján benyújtott törvényjavaslat – egy előremutató, az Európai Unió COM(2012) 673. sz. vízstratégijában illetve Magyarország Nemzeti Vízstratégijában is tételezett célkitűzés megvalósítási folyamatába illeszkedik, nevezetesen az illegális vízkivételek felszámolásának keretébe.

A törvényjavaslat közvetlen előzménye azon 2016-os jogszabály-módosítás, amelynek során – többek között – módosításra került a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényünk (Vgtv) 27. §-a (*Szilágyi 2017b*). A jogszabály módosításával a döntéshozók a 2016. június 4. napja előtt vízjogi engedély nélkül létesített vízkivételt biztosító vízállásbiztosító (például mezőgazdasági öntözésre használt kút) építettségének (tulajdonosnak) büntetés nélkül teszik lehetővé 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 átalakítással sem szüntethető meg –, akkor a létesítmény megszüntetésére kötelezik (*BM 2016*). Meglátásunk szerint maga az intézkedés egy jó irányba tett lépésnek tekinthető, de már relatíve hamar kiderültek bizonyos hiányosságok is a változások kapcsán. Az egyik ilyen kérdés volt az, hogy a 2018-as határidőt követően a döntéshozóknak lesz-e majd kellő akarata (és erre rendelt finanszírozása) az illegalitásban maradt vízállásbiztosítók felkutatására. Egy következő problémaként jelentkeztek a fennmaradási engedély megkérése kapcsán jelentkező költségek, nevezetesen, hogy ezek léte bizonyos fokú akadályt képezhet a legalizálás útjában. Vagyis mindezekre tekintettel várható volt az, hogy az ügynek lesz még folytatása.

A folytatás, a T/15373. számú, 2017. április 26. napján benyújtott törvényjavaslat képében érkezett meg. Ezen törvényjavaslat több törvény módosítását is érinti. Így az illetékről szóló törvényt (1990. évi XCIII. törvényt), a termőföld védelméről szóló törvényt (2007. évi CXXIX. törvényt), és magát a vízgazdálkodásról szóló törvényt (Vgtv-t) is. 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 vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízállásbiztosító (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 fejt ki azt is, hogy ezen konkrét szabály kormányrendeleti szinten kerülne bevezetésre.

E vonatkozásban megjegyezzük azt is, hogy a Kormány honlapján jelen írás lezárásakor ugyan elérhető még egy májusi jogszabály-módosítási javaslatcsomag (*BM 2017*), amely több vízgazdálkodáshoz kapcsolódó kormányrendeletet is érint, de ebben sem találhatók meg a vita tárgyát képező konkrét előírások. Vagyis sok tekintetben jelen észrevételeink egy részleteiben még ki nem munkált előterjesztés munkaverziója kapcsán értelmezendők.

A T/15373. számú törvényjavaslat jelentőségét – több minden mellett – az adja, hogy a magyar lakosság ivóvíz-igényeit jelentős részben a felszín alatti vizekből elégítik ki (lásd erről a 1155/2016. kormányhatározattal elfogadott második vízgyűjtő-gazdálkodási tervünket, a VGT2-t), vagyis az előterjesztés jelentősen érinti a korábban már említett ivóvízhez való hozzáférés kérdéskörét is.

A fenti bevezető gondolatok kifejtése kapcsán alapvetően három egységre tagoltan foglalkozunk a kérdéskörrel. Elsőként megvizsgáljuk a kérdés természettudományi illetve mérnöki tudományi hátterét. Ezt követően pedig a magyar jog, majd pedig az európai jog szempontjából értékeljük a bevezetni szándékozott elképzelést.

A MENTESÜLÉSI KEDVEZMÉNY (DEREGULÁCIÓ) HATÁSAI A FELSZÍN ALATTI VIZEK ÁLLAPOTÁRA

A felszín alatti vizek kiemelt fontosságú szerepet játszanak Magyarországon. Az ivóvíz ellátás szinte teljes mértékben felszín alatti vízkészletekből történik. Világhírű ásvány-, gyógy- és hévíz készleteink is felszín alatti eredetűek. A kőzetek pórusaiban és repedéseiben tárolt felszín alatti vizekre, mint az egyik legértékesebb természeti erőforrásra tekinthetünk. Az emberi szem számára láthatatlan felszín alatti vizek ugyanakkor igen összetett rendszert alkotnak hazánk területe alatt. Ez a kiemelt fontosságú természeti rendszer igen bonyolult és érzékeny. A főbb törvényszerűségek megértéséhez feltétlenül ismerni szükséges az alapvető hidrogeológiai paraméterek mellett a felszín alatti áramlási rendszereket, amelyek mentén víz-áramlás és anyag-, valamint hőtranszport folyamatok, továbbá kölcsönhatások játszódnak le. Bár az áramlási rendszerek mentén a folyamatok döntően igen alacsony sebességgel zajlanak, bármely beavatkozás a felszín alatti vizek

vonatkozásában sohasem marad lokális, hanem az évek, évtizedek, évszázadok vagy évezredek vonatkozásában még ha csökkenő amplitúdóval is, a hatások térben továbbterjednek egyfajta hidraulikai folytonosság eredményeképpen (*Szűcs és Mikita 2016*).

Magyarországon a vízgyűjtő-gazdálkodási terv elkészítésekor 185 felszín alatti víztest került kijelölésre. A sekély porózus víztestek száma 55, míg a sekély hegyvidéki víztestek száma 22. Azaz 77 sekély felszín alatti víztest található hazánkban, amelyeket mindenféleképpen érintene a tervezett dereguláció. A javasolt 80 méteres mélység miatt a 48 porózus víztest egy jelentős része is negatívan érintett lehet. Ez azt jelenti, hogy a felszín alatti víztestek több felét valamilyen módon biztosan érintheti a javasolt szabályozás. A törvényjavaslat célja olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását. Ha ez megvalósulna, akkor semmilyen létesítési információ nem áll majd rendelkezésre a 80 méternél sekélyebb kutakról, sem a kutak működéséről és hatásáról. A várható negatív hatások az érintett felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi szempontból is érintheti. Lehetetlenné tenné a megbízható vízgyűjtő-gazdálkodási tervezést. Ellehetetlenítene a felszín alatti vízkészlet-gazdálkodást. Veszélyeztetné hazánk jelenleg méltán elismert ivóvízellátását. A feltételezhető negatív hatásokkal kapcsolatos részletek ennek megfelelően kerülnek felsorolásra az alábbiakban.

Mennyiségi aspektusok

A világ vízellátásában a felszín alatti víz átvette a vezető szerepet a felszíni vízkészletektől. Európában ma már a vízellátás 75%-a, míg Magyarországon több mint 95%-a származik a felszín alatti vizekből. Bár az ivóvízellátó közművek napi kapacitása Magyarországon 4,5 millió m³, a termelt ivóvíz éves mennyisége csak kb. 700 millió m³. Az ivóvíz mellett az ásvány- és gyógyvizeinket, valamint a hévizeket is magában foglaló felszín alatti vízkészleteink még inkább felértékelődtek a méltán híres balneológiai és energetikai célú hévízhasznosítás miatt. A hazai hévíztermelés nagysága a hivatalos adatok és becslések szerint elérheti az évi 100 millió m³ értéket. Az évi 700 millió m³ nagyságú ivóvíz termelés döntő részét olyan vízmű kutak adják, amelyeknek a szűrőzött szakaszai a felszín alatt 50 és 150 méter mélységben helyezkednek el. Az ismert és regisztrált vízkivételek mellett sajnos ma Magyarországon több százezer illegálisan fűrt kút is terheli a felszín alatti vízkészleteket. Egyes becslések szerint az illegális kutak száma akár elérheti az egymilliót is. Ezek a már létező illegális kutak döntően 50-60 méternél nem mélyebbek. Sajnos a jelenlegi helyzet is már igen komoly problémákat vet fel, hiszen az említett illegális kutak által termelt nem regisztrált vízkivétel mértéke elérheti az évi 100 millió m³ értéket. Ez a mennyiség már jelenleg is több helyen komolyan veszélyezteti a fenntartható felszín alatti vízhasznosítást és gazdálkodást.

Mindezek fényében a T/15373. számú törvényjavaslat indoklásában közölt 80 m-es mélység szakmai szempontból elfogadhatatlan, mivel ez már az országban igen kiterjedten megtalálható, úgynevezett védett vízműves rétegek további ellenőrizetlen igénybevételét jelentené. A felszín

alatti áramlási rendszerek törvényszerűségei miatt a különböző mélységben található vízkészletek igen érzékeny és összetett kapcsolatban állnak egymással. A javasolt törvényjavaslat hatására nem csak a hazai kiváló minőségű és kiemelkedő biztonságú ivóvíz ellátás kerülhet veszélybe, hanem hosszabb időtávon a világhírű ásvány-, gyógy- és hévíz készleteink mennyiségi viszonyai is károsan sérülhetnének. A túlzott mértékű és ellenőrizetlen felszín közeli vízkivétel károsan befolyásolja a mélyebb elhelyezkedésű felszín alatti rétegek természetes utánpótlódási viszonyait is. Lehetetlenné válna lokális, területi vagy regionális vízmérlegeket készíteni, hiszen semmilyen információ nem állna rendelkezésre az újonnan létesült kutakról, azok víztermelési adatairól bejelentési és engedélyezési kötelezettség híján. Vagyis a tervezett szabályozás eredményeképpen megbecsülhetetlen számú új kút létesülhet a már mai is több helyen túlermelt legfelső vízadó rétegek vonatkozásában. Az új kutak, ill. az új kutak termelésének igen nagy százaléka eshet ki teljesen a vízügyi hatóság szabályozási látóköréből, a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésből, és a fenntartható vízgazdálkodásból.

Az ellenőrizhetetlen mértékű terhelések olyan jelentős (akár 0.5-1.0 méternél is nagyobb) felszín közeli vízszint süllyedésekben nyilvánulhatnak meg, amelyek a felszín alatti víztől függő ökoszisztémák (FAVÖKO) károsodásához is vezethetnek. A prognosztizálható, nagy területekre kiterjedő országos talajvízsüllyedés azonban nemcsak a természetes növényzetre lehet hatással, hanem a szántóföldi növénykultúrák öntözési igényét is tovább növelheti. E folyamat enyhítésére még több ellenőrizetlen kút létesülne továbbrontva egyfajta negatív spirálként a felszín alatti vizekkel kapcsolatos mennyiségi állapotokat.

Minőségi aspektusok

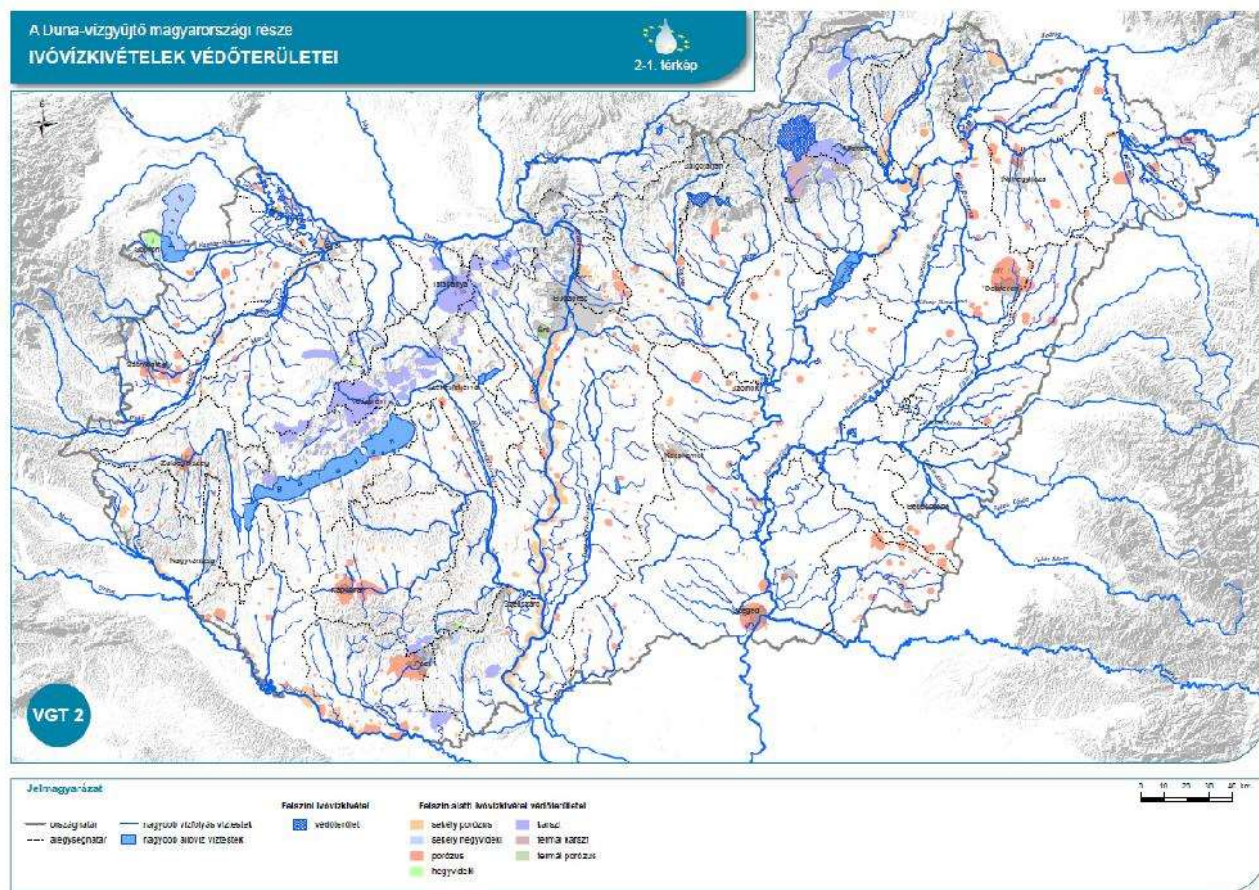
A hazai vízgyűjtő-gazdálkodási terv szerinti kémiai állapotértékelés azt vizsgálja, hogy lejutott-e szennyezőanyag a felszín alatti vízbe, és ha igen akkor milyen mértékben. Felszín alatti víztartóink jelentős hányada sérülékeny, ami azt jelenti, hogy a földtani felépítés következtében a felszínről a szennyeződések rövid idő alatt lejuthatnak a felszín alatti vízbe, ahol elkeverednek, és a felszín alatti áramlások révén akár egy teljes víztestet is elszennyezhetnek, gyenge kémiai állapotot eredményezve (*Szűcs és társai 2009*). A szennyezőanyagok jelenléte az ivóvizet szolgáltatató vízbázisok esetében az emberi egészséget közvetlenül is veszélyeztetheti, ezért a víztesteken belül a vízbázisok (*1. ábra*) kiemelt figyelmet kapnak az állapotértékelés során.

Az engedély és bejelentési kötelezettség nélküli kútkivétel, valamint az üzemeltetés miatt igen nagy a kockázata a jelenleg tiszta és védettnek tekintett vízadóink elszennyezésének, vagy a már szennyezett és nem szennyezett vízadó rétegek nem szándékolt összekötésének továbbrontva a helyzetet több területen hazánkban. A legnagyobb veszélyt a szakértelem nélküli tömeges kútlétesítés jelentheti. A tervek és engedélyek híján a sokszor kontár kútfúrás és kiképzés mindennemű műszaki védelem nélkül elképesztő nagy kockázatot jelent a felszín alatti vizek elszennyeződése vonatkozásában. A rosszul kialakított cementezett kutak szinte vertikális gravitációs ejtő kútként szolgálhatnak a különböző típusú felszíni szennyeződések

felszín alá jutásában. Azután pedig a felszín alatti áramlások révén a vízben oldott szennyeződések horizontális, vagy akár vertikális irányú továbbterjedése megállíthatatlan. Az pedig közismert tény, hogy a felszín alatti szennyezés eltávolítása igen drága és akár évekig tartó folyamat lehet. Sokszor egyáltalán nem is lehetséges. Ennek fényében kijelenthető, hogy ilyen mértékű kockázat nem vállalható a felszín alatti vízkincsünk védelme szempontjából. További veszélyt jelenthet, ha a vízbázisok fokozott védelmét elősegítő felszíni védőterületeken engedély nélküli kút létesül, amely a vízminőségi problémákon kívül akár káros hatással lehet a hatóságilag engedélyezett víztermelésre. A védettnek gondolt vízbázisok is komoly veszélybe kerülhetnek, hiszen az engedély és bejelen-

tés kötelezettség nélküli kutak láthatatlan és ellenőrizhetetlen csapdákat jelentenek a felszín közeli szennyeződések mélybe juttatásánál.

Magyarországon a felszíni vizek és a talajvíz jelentős része is már jelenleg is olyan mértékben szennyeződött, hogy ivóvízként csak igen költséges vízkezelési és tisztítási eljárással lenne használható. A jelenlegi nem túl jó állapot kialakulásában eddig is jelentős szerepet játszottak a fentebb említett már meglévő illegális és rossz kialakítású és műszaki állapotú kutak. Nem véletlen, hogy évek óta szorgalmazza a hazai hidrogeológus társadalom, hogy az illegális, ezért ellenőrizhetetlen és jellemzően szakszerűtlen (kontár) kútfúrási tevékenység ellen lépjen fel a hatóság.



1. ábra. A vízbázisvédelmi program keretében kijelölt védőterületek (Forrás: VGT2)

Figure 1. Protected areas designated under the Water Resources Protection Program (Source: RBMP2)

A MENTESÜLÉSI KEDVEZMÉNY (DEREGULÁCIÓ) A FELSZÍN ALATTI VIZEK VÉDELMÉRE VONATKOZÓ MAGYAR SZABÁLYOZÁS ÉS JOGGYAKORLAT TÜKRÉBEN

Előjáróban fontosnak tartjuk az arra való utalást, hogy a magyar jogban a felszín alatti vizek részleteiben kimunkált védelme – számos szabályozási előzmény ellenére is (lásd például a már hatályon kívül helyezett 33/2000. sz. kormányrendeletet) – lényegében meglehetősen új területe a vízvédelmi jognak. Mindemellett a felszín alatti vizek szabályozása az elmúlt években nem egyszer került a közérdeklődés illetve vizsgálatok középpontjába.

A Köztársasági Elnök észrevételei a felszín alatti vizek szabályozása kapcsán

A területtel kapcsolatos anomáliákra szemléletesen világított rá a termásvíz visszasajtolásának – több éven át tartó – kérdése is, amikor is egy 2009-es törvényjavaslat kapcsán még az akkori Köztársasági Elnök, *Sólyom László* is fontosnak tartotta, hogy megszólaljon az ügyben, sőt, visszaküldte az Országgyűlésnek megfontolásra az elfogadott törvényjavaslatot. A Köztársasági Elnök akkor több szempontból is körbejárta a termásvíz visszasajtolása alóli mentesítésre vonatkozó jogalkotói elképzeléseket, és elviekben maga sem tartotta kizártnak azt megfelelő, szak-

szerű szabályozással (!). A konkrét javaslat kapcsán azonban a Köztársasági Elnök nem tartotta megfelelőnek sem a módosítás előkészítését, sem a konkrét jogszabály tartalmát: „Az általam ismert szakértői vélemények szerint azonban ezeknek a körülményeknek a felmérése, értékelése, a környezeti hatások modellezése rendkívül hosszú és pénzigényes folyamat, melyre nem alkalmas egy vízügyi hatósági engedélyezési eljárás, sem pedig a jelenlegi, törvény-nél alacsonyabb szintű szabályozás-együttes, melyekre a [módosító] Törvény utalja a visszasajtolás alóli mentesítést.” (Köztársasági Elnök 2009). Az ügy végső kimenetele (legalábbis egyelőre) az lett, hogy a jogalkotó a kertészeti ágazat támogatásaként 2013 tavaszán megszüntette az *energiahasznosítási célra kitermelt termásvíz* általános visszatáplálási kötelezettségét (Szilágyi 2015, Szilágyi 2017a, Zákányi 2017).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel

A Nemzeti Vízstratégia maga is kiemelt problémaként kezeli a felszín alatti vizeket becslések szerint nagyban érintő *illegális vízkivételt* (NVS 33., 72., 84.), sőt esetében fontos feladatként fogalmazza meg a *hatósági tevékenység megerősítését* (NVS 95.), amely elképzelések jól illeszkednek mindazon koncepcionális keretekhez, amit az Alaptörvényben a jogalkotó a környezethez való jog védelme, a természeti erőforrások megőrzése, vagy az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása kapcsán rögzített. E koncepcionális keretet az Alkotmánybíróság – egyébiránt jelentős részben támaszkodva az Alaptörvény előtti Alkotmányt értelmező alkotmánybírósági gyakorlatra (különösen: 28/1994. AB határozat, Fodor 2006) – nemrégiben egyébiránt maga is részleteiben elemezte (lásd: 16/2015. AB határozat, 93-111.), s mindeközben megerősítette a környezethez való jog egyik legkarakteresebb tartalmi elemét, az ún. *visszalépés tilalmát*, amely leegyszerűsítve azt jelenti, hogy a környezet érdekében már egyszer elért védelmi szintet nem lehet kedvezőtlenebb irányba módosítani, a védelem szintje pusztán pozitív irányba fejleszhető.

A mentesülési kedvezményre (deregulációra) vonatkozó konkrét javaslat

A T/15373. számú törvényjavaslat konkrét előírásaira rátérve a következőket érdemes kiemelni. A T/15373. számú törvényjavaslatban vannak olyan elemek, amelyek a korábbi, 2016-os módosítások szerves folytatásának tekinthetők. Így például a 2016. június 4. napja előtt vízjogi engedély nélkül létesített vízkivételt biztosító vízállásbiztosító (például kút) építettségének (tulajdonosának) érdekében – akinek kútja az új elképzelések alapján nem esne a mentesülési kedvezmény hatálya alá – meghosszabbították azon határidőt (2028. december 31. napjáig), ameddig vízgazdálkodási bírság megfizetése nélkül kérhet vízjogi fennmaradási engedélyt, lehetővé téve ezzel a létesítmény legalizálását (T/15373, 3. §). Ezen határidőig egyébiránt a T/15373. számú törvényjavaslat az ilyen fennmaradási engedélyek eljárásait mentesítené az igazgatási szolgáltatási díj megfizetési kötelezettsége alól is (T/15373, 5. §). A T/15373. számú törvényjavaslat fontos könnyítése mindenféle vízkivételt biztosító vízállásbiztosító létesítése esetén, hogy a vízgazdálkodási

szakterületen túl kedvezményt biztosít a földvédelmi eljárásban is. Mentесítene ugyanis a törvényjavaslat az ingatlanügyi hatóság engedélye alól, ha immáron a termőföld más célú hasznosítására kút létesítése céljából kerülne sor (T/15373, 7. §).

Ami a mentesülési kedvezményt illeti, érdemes megemlíteni, hogy az illegális vízkivétel elleni fellépés egyik lehetősége vitathatatlanul az, hogy a jogalkotó újragondolja egyazon ügykörben a jogszerű és a jogszerűtlen magatartások közötti határvonalat, és amennyiben társadalmilag indokoltnak találja, akkor a határt immáron máshol húzza meg. A T/15373. számú törvényjavaslat mentesülési kedvezménye kapcsán – feltételezhetően (ugyanis a törvényjavaslat lényegében nem tér ki az indokokra!) – jelentős részben (ha nem is kizárólagosan) erről van szó, vagyis, hogy az egyébként vitathatatlanul fennálló, esetenként gyakorta kis vízmennyiséget érintő illegális vízvételést a jogalkotó – azok (vélt vagy valós) kis súlya miatt, esetleg a jogszerűtlen magatartások felderítésének nagy költségeire tekintettel – legalíssá, tehát jogszerűvé tenné. Ezt megvalósítandó a T/15373. számú törvényjavaslat indoklása alapján a jogalkotó vízjogi engedély és bejelentés nélkül tenné lehetővé 80 méternél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízállásbiztosító létesítését. E mentesülési kedvezmény nem vonatkozna ugyanakkor a hideg és termálkarszt készletekbe (vízesetekbe) történő beavatkozás eseteire. Az ezen részében pontos jogszabálysöveg-tervezet hiánya miatt nem teljesen világos még, hogy a ‘házi vízigény’ esetében pontosan mit is ért az előterjesztő. Egyelőre tehát érdemes a jelenlegi hatályos joganyagban már ismert házi vízigény kategóriájából kiindulni; nevezetesen, hogy kutak esetében, a magánszemélyek részéről a ‘házi ivóvízigény és a háztartási igények’ kielégítését szolgáló kút létesítéséhez, üzemeltetéséhez a települési önkormányzat jegyzőjének engedélye szükséges (és nem a területi vízügyi hatóságtól kell *vízjogi engedélyt* kérni). Ezen esetekben pedig a szóba jöhető vízmennyiség 500 m³/év vízigénybevétel takar (72/1996. kormányrendelet 1. §, 24. §). A törvényjavaslat ugyanakkor egyértelműen rögzíti azt is, hogy a mentesülési kedvezmény önmagában nem mentesíti az építetett vízvédelmi, vízgazdálkodási, műszaki és biztonsági szabályok betartása alól (T/15373, 3. §), és ezen szabályok megsértése éppen ezért magával vonhatja azt is, hogy a vízügyi hatóság elrendeli az ilyen kút megszüntetését (T/15373, 4. §). Jól látható ugyanakkor, hogy ez a fajta szabályozás alapvetően egy utólagos beavatkozást tesz csak lehetővé a vízügyi hatóságok részéről, vagyis a kedvezőtlen állapotok megakadályozását nem. A T/15373. számú törvényjavaslat mindezeket túl tartalmazna egyfajta utólagos könnyítést is, ugyanis a tervezett új jogszabályok hatályba lépése előtt, de legkorábban 2016. június 3-át követően indult, házi vízigény kielégítését biztosító kutak fennmaradási engedélyezési eljárása során már befizetett illetéket, valamint igazgatási szolgáltatási díjat, ha a kút a mentesülési kedvezmény hatálya alá tartozik, a kérelmező részére a tervezett új törvény hatálybalépésétől számított harminc napon belül vissza kell fizetni (T/15373, 6. §).

A Jövő Nemzedékek Szószólójának (JNSz) elvi állásfoglalása a deregulációs javaslat kapcsán

A T/15373. számú törvényjavaslatra válaszul mindazonáltal nagyon rövid idő alatt, 2017. május 24. napján bocsátotta ki elvi állásfoglalását a *felszín alatti vizek védelmében* (továbbiakban: JNSz állásfoglalás) a Jövő Nemzedékek Szószólója, mint az Alapvető Jogok Biztosának Helyettese. Az elvi állásfoglalás rendkívül alaposan elemzi a T/15373. számú törvényjavaslat által tervezett helyzetet mind a nemzetközi, mind pedig a magyar jogszabályi környezet tükrében (lényegében az EU joganyaga az, amelyet csak kisebb részben érint). Magunk részéről mindazonáltal az elvi állásfoglalás következő megállapításait tartjuk fontosnak kiemelni. A felszín alatti vizekből történő vízkivétel kapcsán a JNSz kiemeli azt, hogy a felszín alatti vizeknek milyen óriási jelentősége van az ivóvízhez való hozzáférés szempontjából, kitér arra is, hogy a kutaknak (nem csak azok létesítéskor, de használatukkor, vagy esetleg éppen a használatukkal történő felhagyást követően) milyen jelentős hatása lehet a felszín alatti vizek minőségi és mennyiségi állapotára, s felhívja a figyelmet arra is, hogy az „ország közüzemi ivóvízellátásának kb. felét 80 m-nél sekélyebb kutak biztosítják, és számos területen ezen vízadók esetleges elszennyeződése vagy túlhasználata esetén nincs is lehetőség más vízbázis reális költségen történő igénybevétele” (JNSz állásfoglalás, 2.). A JNSz jelen ügy kapcsán visszautal korábbi tapasztalataira is, amelyek során „megállapítást nyert, hogy az engedély nélkül létesített kutak száma a 2010-es évekre drasztikusan megemelkedett, veszélyeztetve az állami és az önkormányzati vízkészlet-gazdálkodást. Megállapítást nyert az is, hogy az illegálisan létesített kutakból kivett vízmennyiség nem szerepel a vízkészlet nyilvántartásban, így sem a rendelkezésre álló vízkészlet, sem az igénybevételi határérték nem állapítható meg teljes bizonyossággal, ezért a vízjogi engedélyezési eljárás sok esetben téves adatokon alapul, így sérül a jogbiztonság követelménye. Ezen adatok hiányában a vízügyi hatóság nem tud kellő hatékonysággal fellépni az állam tulajdonában álló, a nemzet közös örökségét képező felszín alatti víz védelme érdekében” (JNSz állásfoglalás, 10.). A fentiekre alapozva, a JNSz értékeli T/15373. számú törvényjavaslat lehetséges hatásait a felszín alatti vizek minőségére, az ivóvízhez való hozzáférésre, levonva azon következtetést, hogy „a kutak engedélyeztetéséhez, illetve a létesítés előzetes bejelentéshez kötésének felszámolása a hazai felszín alatti vizekkel való fenntartható gazdálkodást és az ivóvízellátás biztonságát közvetlenül veszélyezteti, a hatékony állami védelmet megakadályozhatja” (JNSz állásfoglalás, 2.). A JNSz szerint pedig így a mentesülési kedvezmény kedvezőtlenül érinti több alapvető jog érvényesülését is, így például a környezethez való jogot, és az egészséghez való jogot is (JNSz állásfoglalás, 2., 4., 5.); megjegyezzük, hogy az alapvető jogokon kívül a JNSz aggályokat fogalmazott meg az elővigyázatosság elvének sérelme miatt is. A JNSz legfontosabb megállapítása mindezek után pedig – amelyben egyúttal visszautal a már korábban általunk is hivatkozott alkotmánybírói gyakorlatra –, hogy a „Törvényjavaslat kapcsán felmerülő egyik legjelentősebb alkotmányjogi aggály, hogy az a jogszabályokkal már elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütközik” (JNSz állásfoglalás,

15.). Mindezekre tekintettel a JNSz kérte „a Törvényjavaslat benyújtóját, hogy a T/15373 számon benyújtott törvényjavaslat módosító 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...” (JNSz állásfoglalás, 3.). Ezen túl javasolta „az állami engedélyezési rendszer fenntartását, a bejelentés lehetőségének egészen szűk körre szorítását” (JNSz állásfoglalás, 3.); amely javaslat egyúttal értékelhető a Vgtv 2016-os módosításának koncepciójához való visszatérés javaslatként is: „örömteli eredmény volt a vízgazdálkodási törvény 2016-os módosítása, mely elrendelte az engedély nélküli kutak felülvizsgálatát és kötelezővé tette az engedély beszerzését” (JNSz állásfoglalás, 11-12.). Ahogy korábban a Köztársasági Elnök, úgy a JNSz is felhívja a figyelmet arra, hogy a felszín alatti vízbázisaink kapcsán még nagyon hiányosak az ismereteink, pedig „a társadalom tagjai csak akkor tudják teljesíteni a ... kötelezettségüket, ha megismerhetik a felszín alatti vízbázisok jellemzőit” (JNSz állásfoglalás, 3.).

A MENTESÜLÉSI KEDVEZMÉNY (DEREGULÁCIÓ) A FELSZÍN ALATTI VIZEK VÉDELMÉRE VONATKOZÓ UNIÓS SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN

Az európai uniós jog relevanciája

A felszín alatti vizek védelmével és a velük való gazdálkodással kapcsolatos magyar jogszabályok, valamint szakpolitikai célkitűzések jelentős mértékben az Európai Unió jogszabályain, illetve egyéb ágazati dokumentumain alapulnak. Bár a vonatkozó uniós szabályozás teljes mértékben átültetésre került a magyar jogrendszerébe, az uniós jog ettől azonban nem veszi el autonóm jogi hatályát. Éppen ellenkezőleg, az uniós jog elsőbbségének alkotmányos elve alapján folyamatosan vizsgálható és vizsgálendő a hatályos magyar jogszabályok EU jognak való megfelelése. Az uniós jog sajátos kikényszerítési rendszerének megfelelően amennyiben a két jogi rezsim között ellentmondás merül fel, akkor – bizonyos feltételek között – a magyar hatóságoknak, a bíróságoknak az uniós jog primátusa okán mellőzniük kell az EU jogrendszerébe ütköző nemzeti jogszabály alkalmazását, akár a tételes joggal szemben is (*Craig és de Burca 2015*). A T/15373. számú törvényjavaslat, illetve annak majdani végrehajtási rendeletei ezért csak akkor fogadhatók, illetve akkor hajthatók végre, ha azok nem ütköznek az uniós vízvédelmi szabályozással. Ellenkező esetben számolni kell az uniós jogsértés következményeivel (lásd részleteiben az alább ismertetésre kerülő d) pontnál).

A felszín alatti vizek védelmére vonatkozó európai uniós előírások

Az uniós jog központi vízvédelmi jogi aktusa az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK számú irányelve, vagyis az ún. víz keretirányelv (VKI). A VKI, illetve a kisebb részben az Európai Parlament és a Tanács 2006/118/EK számú irányelve, az ún. felszín alatti víz irányelv, egyértelműen kijelöli a nemzeti vízpoltika és

szabályozás felszín alatti vizekkel kapcsolatos mozgásterét. Így különösen az uniós jog meghatározza a felszín alatti vizekkel való gazdálkodás

- i) alapelveit,
- ii) környezeti célkitűzéseit (mind vízmennyiség és vízminőség vonatkozásában),
- iii) tervezési kereteit és határidejét,
- iv) monitoring kötelezettségét,
- v) környezeti célkitűzéseitől való kivételes eltérés lehetőségét,
- vi) hatósági engedélyezésének alapvető szabályait,
- vii) ivóvízbázisokra vonatkozó követelményeit, valamint
- viii) fogyasztók által fizetendő költségeit.

i) A felszín alatti vizekkel való gazdálkodás kiindulópontját az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésben (EUMSZ) foglalt általános környezetvédelmi *alapelvek*, így különösen a magas szintű védelem, kötelezettsége, az elővigyázatosság elve, a „szennyező (használó) fizet” elve valamint a megelőzés elve jelentik (EUMSZ 191. cikk (2) bek.). Ebből vezethetők le a vizekre vonatkozó, VKI-ban található speciális alapelvek, úgy mint a fenntartható erőforrás-használat vagy a mennyiségi és minőségi aspektusok integrált kezelése (VKI preambulumban (18), (34) bek.), vagy a felszíni alatti vizekre vonatkozó különös alapelvek, mint a korai cselekvés és a hosszú távú tervezés kötelezettsége (VKI preambulumban (28) bek.) vagy a felszín alatti vizek utánpótlása és a vízkivételek egyensúlya (VKI. 4. cikk (b) (ii) pont). Fontos általános érvényű elvárás emellett, hogy a felszíni, felszín alatti és a víztől függő szárazföldi ökoszisztémákat egységesen kell védeni (VKI preambulumban (34) bek., 1. cikk (a) pont).

ii) A fentiek tükrében a felszín alatti vizekkel való gazdálkodás célfüggvénye az ún. *jó vízállapot* megvalósítása (VKI 4. cikk). Egy felszín alatti víztest akkor minősül jó állapotúnak, ha annak mind *kémiai*, mind *mennyiségi állapota* jónak tekinthető a VKI mellékleteiben meghatározott paraméterek tükrében (VKI 2. cikk 19., 20., 25., 26., 28. pontok és V. melléklet). Ennek érdekében a tagállamoknak: (a) meg kell akadályozniuk a felszín alatti vizek állapotának romlását, (b) a vízkészletek hosszú távú védelme mellett elő kell segíteniük a fenntartható vízhasználatot, (c) folyamatosan csökkenteniük kell a felszín alatti vizek szennyezését (VKI 1. cikk).

iii) A jó állapot elérést, illetve a meglévő jó állapot fenntartását a tagállamoknak programszerűen, a VKI által kijelölt menetrend mellett kell megvalósítaniuk. Ennek végrehajtási keretét a hatévente felülvizsgálandó *vízgyűjtőgazdálkodási tervek*, valamint kapcsolódó intézkedési programok jelentik (VKI 11., 13. cikk). A vízgyűjtőgazdálkodási terveknek tartalmazniuk kell a felszín alatti vizekre vonatkozó legfontosabb, az irányelv alapján meghatározott mennyiségi és minőségi *adat*ot, így különösen a felszín alatti víztestek mennyiségi állapotát, kémiai állapotát – ezen belül a szennyezőanyag-koncentráció jelentős és tartós elemelkedését –, valamint a jó állapot elérésre vonatkozó intézkedéseket. A felszín alatti vizek minőségi vagy mennyiségi állapotába tartozó valamennyi általános jellegű beavatkozást a

vízgyűjtőgazdálkodási terveknek nemcsak, hogy tartalmazniuk kell, azoknak szervesen illeszkedniük kell a VKI által kijelölt célrendszer megvalósításához (VKI VII. melléklet).

iv) A felszín alatti vizekkel való prudens gazdálkodás feltétele az érintett víztestek állapotának ismerete, melynek alapja a VKI és a felszín alatti víz irányelv alapján által meghatározott *monitoring*. A monitoring alapelveit, a mérőpontok sűrűségét, a mérések sűrűségét, az állapot értékelésének módszertanát stb. a két irányelv részletesen meghatározza. A monitoring rendszer kialakításának és működtetésének elvi kiindulópontja, hogy az megbízható értékelést kell adjon minden felszín alatti víztest mennyiségi és kémiai állapotáról, ideérve a hasznosítható felszín alatti vízkészleteket, valamint a szennyezőanyag-koncentráció jelentős és tartós elemelkedését (VKI V. melléklet 2.2.1, 2.4.1 pontok). A felszín alatti víz állapotának ismeretéhez kapcsolódó további kötelezettség, hogy a tagállamoknak hatósági nyilvántartást kell vezetniük az egyes vízkivételekről, mely előírástól csak kivételesen lehet eltérni (VKI. 11. cikk 3. bekezdés e) pont).

v) A jó vízállapot megvalósításának célkitűzésétől a tagállamok csak *kivételesen* térhetnek el. A kivétel vonatkozhat (a) a VKI által megszabott *határidők* meghosszabbítására, (b) a jó állapotnál *kevésbé szigorúbb célkitűzések* meghatározására, (c) a jó állapottól való *ideiglenes eltérése*re. Végül, (d) a VKI szűk körben lehetővé teszi, hogy a tagállamok ne csak az állapotromlás megakadályozására, valamint az állapotjavításra vonatkozó kötelezettségtől térjenek el, hanem kifejezetten maguk idézzék elő a *felszín alatti víz állapotromlását*. E kivételek kapcsán az alábbiakat érdemes kiemelni.

(a) Gazdasági, természeti vagy műszaki nehézségekre hivatkozva meg lehet hosszabbítani a jó állapot elérésére rendelkezésre álló határidőt maximum kétszer hat éven. Ezen idő alatt is gondoskodni kell az állapotromlás megelőzéséről (VKI 4. cikk 4. bek.).

(b) Súlyosan károsodott (szennyezett) felszín alatti víztestek esetében meghatározható a jó állapotnál kevésbé szigorúbb célállapot is, amennyiben azt az előidéző emberi tevékenységnek nincs környezetileg lényegesen kedvezőbb, ám aránytalanul drága alternatívája. Kevésbé szigorú célállapot megállapítása esetén sem engedhető meg azonban az érintett víztest állapotának további romlása (VKI 4. cikk 5. bek.).

(c) Súlyos és előreláthatatlan természetes körülmények vagy vis maior esetén (pl. súlyos szárazság) megengedhető a jó állapottól való *ideiglenes* eltérés, ebben az esetben is meg kell akadályozni a vízállapot további romlását (VKI 4. cikk 6. bek.).

(d) Végül, szűk körben az irányelv lehetőséget ad olyan *új beavatkozásokra* is, melyek egyenesen *egy adott felszín alatti víztest állapotának romlására vezetnek*. Ennek konjunktív feltételei az alábbiak: (d1) a beavatkozás oka olyan valamely *különös jelentőségű közérdek*, illetve (d2) a beavatkozás emberi *egészség, biztonság védelme* vagy a *fenntartható fejlődésre gyakorolt pozitív hatása* megha-

ladja a jó víz állapot hiányából fakadó környezeti és társadalmi károkat, továbbá (d3) a tagállam mindent megtesz azért, hogy az állapotromlásra vezető beavatkozás káros hatásait csökkentse, végül (d4) a beavatkozás megvalósításának nincsen olyan alternatívája, amely „*műszaki megvalósíthatóság vagy az aránytalan költségek miatt [...] a környezet számára jóval előnyösebb*” (VKI 4. cikk 7. bek.).

Mind az (a)-(d) pont szerinti derogációk feltétele, hogy azok alkalmazási körét a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben meg kell határozni, valamint hogy nem befolyásolhatja más víztestek kapcsán a jó víz állapot elérését (VKI 4. cikk 8. bek.).

vi) A VKI emellett meghatározza a felszín alatti vizekkel kapcsolatos beavatkozásokkal kapcsolatos alapvető *engedélyezési követelményeket* is. Így, főszabály szerint a felszín alatti vízkivételeket egyedileg engedélyezni kell, mely engedélyekről a hatóság nyilvántartást vezet. A VKI az engedélyezési követelmény alól csak akkor ad felmentést, ha a kérdéses vízkivételek hatása a víz állapotára elhanyagolható (VKI 11. cikk 3. bek. e) pont). Hasonlóképpen engedély-köteles a visszasajtolás, illetve a szennyező anyagok felszín alatti vízbe történő közvetlen bevezetése, amennyiben azt a VKI vagy más uniós jogszabály nem tiltja (VKI 11. cikk 3. bek. f), g) és j) pontok).

vii) Az általános szabályokon túl a VKI különös figyelmet szentel az *ivóvízbázisok védelmére*. Így, a tagállamok kötelesek felmérni, ún. védett területként kijelölni azokat a felszín alatti víztesteket, amelyeket emberi fogyasztásra szánt vízkivételre használnak átlagosan napi 10 m³-nél több víz biztosítására vagy több mint 50 személy ellátására, illetve meghatározni azokat a víztesteket amelyeket a jövőben ilyen használatra szánnak (VKI 7. cikk 1. bek.). A napi 100 m³-t meghaladó ivóvizet adó víztestekre speciális monitoring követelmények vonatkoznak. Valamennyi azonosított ivóvízbázis kapcsán alapvető követelmény azok minőségi és mennyiségi állapotának védelme (VKI 7. cikk 1., 3. bek.).

viii) Az ivó- és öntözővíz kivételét és felhasználását a VKI olyan *vízszolgáltatásnak* tekinti, mellyel kapcsolatban a tagállamoknak érvényesíteniük kell az ún. *költségmegtérülés elvét*. Ez azt jelenti, hogy főszabály szerint a mezőgazdasági célú vízkivételek haszonélvezőinek a takarékos vízhasználatot ösztönző olyan díjat (járulékot, stb.) kell fizetniük, amely megjeleníti a felhasznált erőforrás ún. környezeti költségeit (azaz egy korlátozottan megújuló közös természeti erőforrás használatának az árát), és az ún. készletköltségeit (túlzott vízkivétel miatti költségeket, károkat), illetve hozzájárul a kapcsolódó infrastruktúra hosszú távú finanszírozásához (C-525/12. sz. ügy, 55. pont). A tagállamok a teljes költségmegtérülés elvének egy-egy ágazatra történő alkalmazásától kivételesen akkor térhetnek el, ha ez nem veszélyezteti a jó víz állapot elérését vagy fenntartását. A költségek megtérítésének szabályait és módszertanát a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben be kell mutatni (VKI 9. cikk).

A mentesülési kedvezmény értékelése az uniós jog tükrében

A mentesülési kedvezmény a felszín alatti vizek védelmére és az azokkal kapcsolatos gazdálkodásra vonatkozó *valamennyi fent említett uniós szabállyal kisebb vagy nagyobb mértékben ellentétes*.

i) A mentesülési kedvezmény gyakorlatilag kiveszi az állami vízgazdálkodás felügyelete alól a 80 méter mélységig fúrt kutakat és parttalanná teszi a derogáció alapján végzett vízkivételeket. Ez nyilvánvalóan *ellentétes az elővigyázatosság és megelőzésnek az Európai Unió működéséről szóló Szerződésben foglalt elveivel*. A vízhasználat ingyenessé tétele nem egyeztethető össze továbbá a „szennyező fizet elvével” (lásd az alább részletezett viii) pontot). Emellett a várható kontrollálhatatlan mennyiségi és minőségi hatások tükrében nem érvénysülnek a VKI-nek a felszín alatti vizekkel való gazdálkodásra vonatkozó speciális alapelvei, így különösen az utánpótlás és a vízkivételek egyensúlya.

ii) A mentesülési kedvezmény várhatóan jelentősen – ám a derogáció természetéből adódóan pontosan nem prognosztizálható mértékben – rontja Magyarország felszín alatti vizeinek *mennyiségi és kémiai állapotát*. Ez *ellentétes a VKI általános környezetvédelmi célkitűzéseivel* (állapotromlás megakadályozása, fenntartható vízhasználat stb.), valamint a jó mennyiségi és kémiai állapot elérésére vonatkozó, számszerűsített és mérhető konkrét előírásokkal. Az a tény, hogy a mentesülési kedvezmény alapján kivett víz nem haladhatja meg 500 m³/év mennyiséget, nem tekinthető releváns korlátnak, ugyanis bejelentés, engedélyezés és monitoring hiányában a mennyiségi korlát betartása semmilyen formában nem ellenőrizhető.

iii) A mentesülési kedvezmény bevezetése és hatásai *nem egyeztethetőek össze a vízgazdálkodás tervezésére vonatkozó uniós követelményekkel*. Egyrészt, a kontroll nélküli, azonosíthatatlan vízkivételek általában nem teszik lehetővé a VKI által előírt, a vízmennyiség és kémiai állapot naprakész ismeretén és hosszú távú trendelemzéseken alap vízgyűjtő-gazdálkodási tervezést. Másrészt, a felszín alatti vizekkel kapcsolatos célállapotokat, szabályrendszert, intézkedést tartalmaznia kell a hatályos vízgyűjtő-gazdálkodási tervnek. Nyilvánvaló, hogy a mentesülési kedvezmény bevezetése esetén ezen diszcrepancia nem lenne orvosolható egyszerűen a 1155/2016. (III.31.) Korm. határozattal kihirdetett VGT2 egyszerű módosításával. A mentesülési kedvezmény ugyanis a terv egyszerű és mélységi átdolgozását igényelné, ami ellentétes a VKI-ban a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek felülvizsgálatának eljárásával és határideivel.

iv) Hasonlóan problematikus a *víz állapot-monitoringra* vonatkozó uniós követelményeknek való megfelelés. Azaz, hogy a mentesülési kedvezmény alapján fúrt kutakról és vízkivételekről az államnak semmilyen hivatalos tudomása nem lesz, a meglévő monitoring rendszer sem lesz képes azon uniós elvárásnak megfelelni, hogy minden időben megbízható értékelést adjon valamennyi felszín alatti víztest mennyiségi és kémiai állapotáról.

v) A mentesülési kedvezmény *nem teljesíti* vízállapot romlását lehetővé tevő VKI *derogáció konjunktív feltételeit*. Így, különösen a jogalkotó nem igazolta és várhatóan nem is tudja igazolni a *különös jelentőségű közérdek* fennállását, *az emberi egészségre, biztonságra vagy fenntartható fejlődésre gyakorolt pozitív hatást*, valamint a *gazdasági vagy műszaki alternatíva hiányát*. Végül, nem ismert az sem, hogy a jogalkotó hogyan kívánja az módosítás lehetővé tett, azonban egyéni beavatkozások szintjén ismeretlen környezeti hatásokat csökkenteni.

vi) Bár a VKI lehetővé teszi, hogy bizonyos vízkivételek mentesüljenek az *engedélyezési és a nyilvántartási kötelezettség* alól, ennek feltétele azonban, hogy az érintett vízkivételek ne gyakoroljanak jelentős hatást a vízállapotra. A jogalkotó ennek alátámasztását esetükben elmulasztotta. Sőt, a fent bemutatott magyar hidrogeológiai sajátosságok és a vízkivételi gyakorlat arra utal, hogy a mentesülési kedvezménynek igen jelentős negatív hatása lesz Magyarország felszín alatti vizeinek mennyiségi és kémiai állapotára, azaz az előzetes engedélyezés ebben a léptékben nem mellőzhető.

vii) A T/15373. számú törvényjavaslat nem tesz említést az *ivóvízbázisok védelméről*. Ez különösen problematikus ugyanis a vonatkozó hazai szabályozás (nevezetesen a 123/1997. kormányrendelet) kizárólag egyes emberi eredetű, felszíni *szennyezésekkel* szemben véd egyes sérülékeny vízbázisokat, nem foglalkozik a mélyebb rétegek hidrologiai kapcsolataival. Ezzel szemben a VKI általános jelleggel, mind a vízmennyiség, mind vízminőség vonatkozásban előírja a vízbázisok kiemelt védelmét. Ebből következően a mentesülési kedvezmény várhatóan a VKI vízbázisvédelmi szabályaival ellentétes eredményre vezet.

viii) Végül, a mentesülési kedvezmény gyakorlatilag korlátlanul kiterjeszti a vízkészletjárulék fizetése alóli fennálló mentességet. Mint közismert, az erőforrásadóként működő vízkészletjárulék alapvető közgazdasági funkciója, hogy megakadályozza az ún. közösen használt jószágként viselkedő felszín alatti víztestek véghasználatát. Pénzügyi vagy adminisztratív jellegű mennyiségi korlátozás hiányában ugyanis az ugyanazon víztest terhére öntöző gazdák a vízkivétel egymás rovására történő maximalizálásában lesznek érdekelték. Ez gyorsuló ütemben vezet a rendelkezésre álló víz természetes utánpótlását meghaladó felhasználásához (Hardin 1968, Bartus és Szalai 2014). A VKI ugyan lehetővé teszi, hogy a tagállamok kivételesen ne alkalmazzák a *költségmegtérülés elvét*, de csak akkor, ha ez nem veszélyezteti a jó vízállapot elérését vagy fenntartását. Mivel esetükben az ingyen víz várhatóan nemcsak a jó vízállapot megvalósítását akadályozza, hanem a meglévő helyzet romlását is előidézi, ezért mentesülési kedvezmény ellentétes a VKI-nak a vízhasználat költségeinek megtérítésére vonatkozó előírásaival.

Jogkövetkezmények

Az uniós joggal ellentétes jogi norma elfogadásának vagy hatályban tartásának számos jogkövetkezménye van. A legismertebb ilyen jogkövetkezmény, hogy az Európai Bizottság panasz alapján vagy saját kezdeményezésre *kötelezettségsegzési eljárást* indíthat Magyarország ellen. A jogsértés megállapítása végső soron a tagállam számára

igen magas pénzügyi szankció kiszabását is eredményezheti (EUMSZ 258., 260. cikk).

További jogkövetkezmény, hogy az uniós joggal ellentétes jogszabály elfogadása nem mentesíti a magyar hatóságokat és bíróságokat *az uniós jog alkalmazásának kötelezettsége* alól. Ennek „legenyhébb” formája, hogy a kérdéses nemzeti jogszabályt a kérdéses uniós jogi aktus – esetünkben a víz keretirányelv – céljainak tükrében kell értelmeznie. Amennyiben ez nem lehetséges, akkor az Európai Bíróság rendelkezése szerint, a tagállami hatóságoknak *mellőzniük kell az uniós joggal ellentétes nemzeti szabály alkalmazását*; nevezetesen: *„Az illetékes nemzeti hatóságok és bíróságok feladata, hogy a nemzeti jogszabályi rendelkezéseket, amennyire csak lehetséges, oly módon értelmezzék, hogy az összhangban álljon az irányelv célkitűzéseivel (lásd ilyen értelemben a C-106/89. sz. Marleasing-ügyben 1990. november 13-án hozott ítélet [EBHT 1990., I-4135. o.] 8. pontját). Ha ilyen értelmezés nem alakítható ki, mellőzniük kell a nemzeti jogszabályok azon rendelkezéseit, amelyek összeegyeztethetetlenek az irányelvvvel”* (C-237/07. sz. ügy, 36. pont). Bár a tételes jog illetően történő mellőzésére ritkán kerül sor, nyilvánvaló, hogy egy, a fentiekhez hasonlóan jól dokumentált uniós jogsértés ettől függetlenül igen jelentős értelmezési, jogalkalmazási nehézségek elé állítaná a magyar hatóságokat.

KÖVETKEZTETÉSEK

A T/15373. számú törvényjavaslat mentesülési kedvezménye vagyis deregulációs előírásai kapcsán már azelőtt számos kétely fogalmazódott meg, hogy annak pontos jogi szövege ismertté vált volna. Mindenesre úgy tűnik, hogy számos komoly aggály vetődhet fel annak bevezetése kapcsán. Az illegális vízkivétel elleni fellépés szükségességét senki nem vonja kétségbe, az jól illeszkedik a döntéshozó több nagyívű elképzelésébe, és ezidáig elfogadott jogi szabályozásának logikájába is. A T/15373. számú törvényjavaslatból megismert mentesülési kedvezmény ugyanakkor nehezen illeszkedik ezen elképzelések keretébe, és az eddigi szabályozás logikájába is. Erre tekintettel fontosnak tartanánk az illegális vízkivétel elleni fellépés más lehetőségei felé elmozdulni. Egyfajta megoldás lehetne például az Európai Unió COM(2012) 673. sz. vízstratégiájában felvetett javaslat is: *„Ami az illegális vízkivétel kérdését illeti, habár a tagállamok feladata mindent megtenni az uniós és nemzeti jogszabályok érvényesítése érdekében, a műholdas felvételek és a származtatott információk, amelyek például a globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelés (GMES) programból származnak, nagy segítséget nyújthatnak számukra a nemzeti engedélyekben megengedettnél jóval nagyobb vízmennyiséggel vagy akár engedély nélkül öntözött területek azonosításában. Ezért a Bizottság együttműködést javasol azokkal a tagállamokkal, amelyek az illegális vízkivétel problémájával szembesülnek, és olyan GMES-szolgáltatásokat ajánl, amelyek felhasználják a tagállami szinten gyűjtött információkat az illegális vízkivétel feltárására.”*

Természetesen foglalkozni kell azzal, ha a társadalom részéről újabb és újabb vízigények merülnek fel. Egy jó működő és információkkal ellátott rendszerben a vízgazdálkodással foglalkozó szakemberek mindent megtesznek annak érdekében, hogy a jogos vízigények kielégíthetőek

legyenek. Mindehhez a társadalmi és döntéshozói jó szándékon kívül vízkészleteinkkel kapcsolatban adatokra és információkra, valamint a természet működésének és törvényszerűségeinek ismeretére van szükség. Felelősen vízkészleteink vonatkozásában csak így dönthetünk.

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A kutatómunka a Miskolc Egyetemen Műszaki Földtudományi Karának GINOP-2.3.2-15-2016-00031 jelű „Innovatív megoldások a felszín alatti vízkészletek fenntartható hasznosítása érdekében” című projektjének részeként – a Széchenyi 2020 program keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Strukturális és Beruházási Alapok társfinanszírozásával valósul meg.

IRODALOMJEGYZÉK

Bartus G., Szalai Á. (2014). Környezet, jog, közgazdaságtan. Pázmány Press, Budapest.

Báldi A., Bozó L., Józsa J., Szűcs Péter (2016). Előterjesztés az MTA Nemzeti Víztudományi Program megkezdéséről. Készült az MTA Víztudományi ad hoc bizottság javaslatai alapján, 2016. június 24.

BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (2016). Tájékoztató a 2016. június 4. napját megelőzően engedély nélkül létesített vízkivételt biztosító vízilétesítmények vízjogi fennmaradási engedélyezési eljárásáról. Budapest, 2016. augusztus 15.

BM (2017). Az egyes vízgazdálkodási és vízvédelmi tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló kormányrendelet tervezete. Budapest, 2017. május 12.

Bostic R., Cuthbert Z., Gibson J., Orme M., Sindico F. (2015). Good transboundary water governance in the 2015 Sustainable Development Goals: a legal perspective. *Water International*, 40 (7), 969-983.

A SZERZŐK



Szilágyi János Ede a Miskolci Egyetemen szerzett 2003-ban jogi doktori diplomát, majd 2008-ban PhD oklevelet. 2016-ban a Miskolci Egyetem habilitált doktora lett. Korábban Deák-, Bolyai-, Magyary-, jelenleg pedig ÚNKP-ösztöndíjas kutató. Kutatási területe a természeti erőforrásokhoz kapcsolódó jogi kérdések széles spektrumát fogja át, amelyben a vízjog kiemelt kutatási területet képez. Első vízjogi monográfiáját 2013-ban jelentette meg, jelenleg pedig „Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog” c. monográfiája vár megjelentésre. 2017-ben az MTA Víztudományi Koordinációs Csoportjában, annak vízjogi szakértőjeként vett részt.



Baranyai Gábor az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán szerzett 1997-ben jogász diplomát, 1998-ban pedig a University College London jogi karán környezetjogász mesterfokozatot. Az EU csatlakozás idején Magyarország környezetvédelmi attaséja volt Brüsszelben, majd a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumban és a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa iro-

Craig P., de Búrca G. (2015). EU law. Text, Cases and Materials. Sixth Edition, Oxford University Press, Oxford. ISBN: 9780198714927

Fodor L. (2006). Környezetvédelem az Alkotmányban. Gondolat Kiadó és Debreceni Egyetem ÁJK, Budapest.

Hardin G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162 (3859), 1243-1248

Honti M., Szilágyi J. E., Ungvári G. (2017). Víztudományi program 6. fejezet – Társadalomtudományi kihívások: A vízszemléletű kormányzás – water governance. MTA Víztudományi Koordinációs Csoport, Gépírat, 2017. március 31.

Köztársasági Elnök (2009). T/9194/8. sz. országgyűlési iromány, Budapest, 2009. július 1.

Szilágyi J. E. (2015). A mezőgazdasági öntözéssel összefüggő egyes jogi problémákról. *Miskolci Jogi Szemle*, 10 (1), 33-51.

Szilágyi J. E. (szerk.) (2017a). Agrárjog. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.

Szilágyi J. E. (2017b). Aktualitások a mezőgazdasági vízjog köréből. In: *Honori et virtuti*, Gellén Klára (szerk.), Iurisperitus, Szeged, 423-434.

Szilágyi J. E. (2018). Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog. Dialóg Campus Kiadó, megjelenés alatt.

Szűcs P., Sallai F., Zákányi B., Madarász T. (szerk.) (2009). Vízkészletvédelem. A vízminőség-védelem aktuális kérdései. Bíbor Kiadó, Miskolc.

Szűcs P., Mikita V. (2016). Felszín alatti vízkészleteink és a hidrogeológiai kutatások helyzete hazánkban. *Hidrogeológiai Közlemény*, 96 (1), 7-20.

Zákányi B. (szerk.) (2017). *Geotermikus erőműfejlesztés lehetőségei*. ME MFK, Miskolc.

dájában volt főosztályvezető. 2010-2014 között a Külügyminisztérium helyettes államtitkáráként volt felelős a 2013. évi Budapesti Víz Világtalálkozó szervezésért. Jelenleg az Igazságügyi Minisztérium miniszteri biztosa, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Fenntartható Fejlődés Tanulmányok Intézet szervezési igazgatója. Szakterülete a nemzetközi vízjogi konfliktus-kezelés és az európai uniós vízjog.



Szűcs Péter a Nehézipari Műszaki Egyetem Bányamérnöki Karán szerzett kitüntetéses geofizikus-mérnöki oklevelet 1988-ban. Oktatói és kutatói pályájának elején először a Geofizikai Tanszéken, majd az MTA Bányászati Kémiai Kutatólaboratóriumában dolgozott. 1993-ban Dr. Univ. címet, majd 1996-ban PhD doktori oklevelet szerzett. 2009-ben megszerezte az MTA doktora tudományos címet, illetve sikeresen habilitált a Miskolci Egyetemen. 1998 óta a Miskolci Egyetem Hidrogeológiai – Mérnökgeológiai Tanszékén dolgozik. 2010-től a tanszék vezetője. 2010-ben egyetemi tanári kinevezést kapott. Publikációinak száma több mint 400. A Magyar Hidrológiai Társaság, valamint a Hidrológiai Közlemény szerkesztőbizottságának tagja.