

KEH/03347-2/2018.

Dr. Sulyok Tamás elnök úr részére

Alkotmánybíróság

BUDAPEST**Tisztelt Elnök Úr!**

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 1 / 1216 - 0 / 2018	
Érkezett: 2018 JÚL 30. <i>Kezeltével</i>	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 1 db	<i>du</i>

Az Országgyűlés a 2018. július 20-ai rendkívüli ülésnapján fogadta el a T/384. számú, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: Törvény).

Az Országgyűlés elnöke a Törvényt 2018. július 25-én küldte meg aláírásra és kihirdetésének elrendelésére.

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ezzel összhangban az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja értelmében a köztársasági elnök az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésére figyelemmel az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörömben az alábbi

indítványt

terjesztem elő:

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, vizsgálja meg a Törvény 1. és 4. §-ainak Alaptörvénnyel való összhangját, és állapítsa meg ezen rendelkezések alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt.

I.

1. Az Alaptörvény rendelkezései:

„B) *cikk*

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„P) *cikk*

(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

„XXI. *cikk*

(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

2. A Törvény érintett rendelkezései:

»1. §

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 28/A. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A jogszabály alapján engedély nélkül végezhető vagy bejelentéshez kötött tevékenységek kivételével vízjogi engedély szükséges

a) a vízimunka elvégzéséhez, a vízilétesítmény megépítéséhez és átalakításához (vízjogi létesítési engedély),

b) a vízilétesítmény használatbavételéhez és üzemeltetéséhez, a vízhasználathoz (vízjogi üzemeltetési engedély), és

c) a vízilétesítmény megszüntetéséhez (megszüntetési engedély).”«

»4. §

A Vgtv. 45. § (7) bekezdés s) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

(Felhatalmazást kap a Kormány)

„s) a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, ezekben az esetkörökben az utólagos bejelentés tartalmi elemeinek és az utólagos hatósági ellenőrzés szabályainak, továbbá a vízügyi hatóságnak történő bejelentést követően megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, ezekben az esetkörökben a bejelentés tartalmi elemeinek és a hatósági ellenőrzés szabályainak;”

(rendeletben történő megállapítására.)«

II.

A T/384. számú törvényjavaslatot eredetileg T/15373. számon 2017. április 26-án a Kormány nevében a belügyminiszter nyújtotta be. Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 157. § (1) bekezdése alapján a törvényjavaslat T/384. számon átkutatásra került és az újonnan megalakult Országgyűlés tárgysorozatán maradt. A Törvényt az Országgyűlés a 2018. július 20-ai rendkívüli ülésnapján fogadta el.

A törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint a javaslat célja „olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását. Ennek megfelelően engedély és bejelentés nélkül létesíthető a 80 m-nél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízellátási rendszer. Az engedélyezési kötelezettség fenntartása szükséges azonban a) a hideg és termálkarszt készletekbe (víztestekbe) történő beavatkozás mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül, valamint b) mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül a gazdasági célú vízkivételek esetében. Az erre vonatkozó részletes szabályokat a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendelet fogja meghatározni”. Az előterjesztő a módosításhoz hatástanulmányt nem csatolt, további szakmai indokot nem adott.

A törvényhozó a fenti jogalkotói cél érdekében a Törvény 1. §-ával úgy módosította a Vgtv. 28/A. §-át, hogy „jogszabály alapján engedély nélkül [is] végezhető”-vé válnak az eddig bejelentéshez, vagy engedélyhez kötött vízjogi tevékenységek, ideértve a vízimunka végzését, a vízellátási rendszer építését, átalakítását, használatbavételét, üzemeltetését, megszüntetését és a vízhasználatot. A Törvény a 4. §-ába foglalt módosítással pedig a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető, illetőleg végezhető tevékenységek körének és egyéb eljárási szabályoknak a megállapítására a Kormányt hatalmazza fel.

A Törvény végrehajtására vonatkozó Korm.rendelet sem a zárószavazás idején, sem most nem áll rendelkezésre.

A Törvény elfogadása ellen érvelt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes, a jövő nemzedékek szószólója már a 2017. május 24-én kelt elvi állásfoglalásában. A T/384. számú törvényjavaslatot illetően aggályosnak ítélte, hogy az állam lemond az Alaptörvény P) cikkében védett közös örökség, természeti erőforrás minőségi és mennyiségi védelméről, szabadjára engedi az ellenőrizhetetlen vízkivételeket, ami a szennyezés kockázatával is jár. Mindezt pontos fogalmi definíciók nélkül, kizárólag a törvényjavaslathoz fűzött indokolásban megjelölt célból, ellenőrizhetetlen módon teszi. Kifogásolta a természetvédelem meglévő védelmi állapotától való visszalépést is, amely szerinte méterekben is mérhetővé válik.

Tizenegy szakmai szervezet (a Felszín Alatti Vizekért Alapítvány, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Víziközmű és Környezetmérnöki Tanszék, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Kar Földrajz- és Földtudományi Intézet, a Miskolci Egyetem Műszaki Földtudományi Kar, a Szegedi Tudományegyetem Természettudományi és Informatikai Kar Földrajzi és Földtudományi Intézet, az IAH MNT Hidrogeológusok Nemzetközi Szervezete Magyar Nemzeti Tagozata, a Magyar Hidrológiai Társaság, a Magyar Mérnöki Kamara, a MaVíz Magyar Víziközmű Szövetség, a Magyar Vízkútúrók Egyesülete és a WWF Magyarország Alapítvány) képviselői a 2018. január 31-én a felszín alatti vizek védelmében aláírt közös nyilatkozatukban a vízkészletekkel való felelős gazdálkodás megszűnése és a felszín alatti vizek védelmének felszámolása ellen tiltakoztak, felvetve egyebek mellett a szakszerűtlen kútkivitelezésből és az illegális vízkivételekből következő veszélyeket.

III.

1. A víz, ezen belül az ivóvíz az emberi élet alapja, véges mennyiségben rendelkezésünkre álló, az Alaptörvény *P) cikk* (1) bekezdésének védelme alatt álló természeti kincs, egyik elengedhetetlen feltétele az Alaptörvény *XXI. cikk* (1) bekezdésében biztosított, az egészséges környezethez való alapjog érvényesülésének.

Az Alaptörvény *P) cikk* (1) bekezdése ugyan államcél fogalmaz meg, de ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság több határozatában úgy értelmezte, hogy a már elért védettségi szint csökkentése nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel. Az állam ugyanis nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy akár a romlás kockázatát lehetővé tegye. A környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek van elsőbbsége, hiszen a visszafordíthatatlan károkozásból nem lehet helyreállítani az eredeti állapotot [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás V. fejezet]. Az Alaptörvény *P) cikkéből* következik, hogy az emberi életet és létfeltételeit olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és azt semmiképpen se rontsa. A visszalépés tilalmának egyaránt érvényesülnie kell az anyagi jogi, eljárásjogi és az intézményrendszerre vonatkozó szabályozásban is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény *P) cikkéből* egy, a természeti kincsek állapotára vonatkozó, abszolút jellegű, tartalmi zsinórmértéket is meghatározott, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben. Eszerint „a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. (...) [A] jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie, melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be” [28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33]].

Álláspontom szerint a Törvény szakmailag alá nem támasztott, hatástanulmányokkal nem igazolt 1. §-a, amely vízátelestmény engedély nélküli létrehozását – akár 80 méter mélységig –, valamint mennyiségi korlátozás és egyben ellenőrzés nélküli vízhasználatot enged, nem tesz eleget az Alaptörvény *P) cikk* (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védettségi szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre.

Ma Magyarországon 50 méter a talajvízbázis mélységi határa [a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízátelestmények védelméről szóló 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet 1. számú melléklete]. Legfeljebb 50 méter talpmélységig és engedéllyel vagy bejelentési kötelezettség mellett, vagyis ellenőrzött módon fúrhatók mezőgazdasági célú vízkivételt biztosító talajvízkutak [a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 11/B. §]. Az ivóvíztermelés mintegy 94 %-a felszín alatti vízből, az ún. fő ivóvízadó rétegekből történik. A felszín alatti vízbázisok több mint fele sérülékeny, mivel olyan természeti-földtani környezetben található, ahol a terepfelszín alá kerülő szennyeződés – még ha hosszabb idő alatt is – de lejuthat a vízellátást biztosító víztérbe. Ezeknek a vízbázisoknak a nyilvántartása, a biztonságának biztosítása és speciális védelme különösen fontos állami kötelezettség.

A törvényhozó a Törvényben és annak javaslatához fűzött indokolásban nem adta indokát a hatályos szabályozástól való eltérésnek. Nem fogalmazott meg az ivóvízbázis védelme érdekében garanciákat, nem igazolta az engedély nélküli kútúrás kényszerítő szükségességét és egyben a környezet állapotának megőrzését sem. Az ivóvízbázis védelmének jelenlegi helyzetéhez képest egyértelműen visszalépést, és meg nem engedhető visszalépést jelent az engedély (és bejelentés) nélküli vízjogi tevékenység, amelyet a Törvény 1. §-a tenne lehetővé. Ugyan a Törvény a 4. §-ában a majd később megalkotandó Korm.rendeletre bízta az engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, a bejelentés tartalmi elemeinek és a hatósági ellenőrzésnek a szabályozását, de nem határozza meg ennek biztosítékait. Az engedély és nyilvántartásba vétel nélküli, esetlegesen akár szakszerűtlen beavatkozás a vízrétegekbe a szennyeződés, és ezáltal az ivóvízbázis csökkenésének kockázatát hordja magában. Hasonló kockázatot jelent a mennyiségi ellenőrzés nélküli vízkivétel is. Az állami kontroll nélküli beavatkozás a vízbázisokba veszélyezteteti a vízkészlet fenntartásához, megőrzéséhez fűződő, Alaptörvénybe foglalt kötelezettségek teljesítését.

Mindez együtt az ivóvízbázis jelenlegi állapotát és védelmét illetően egyértelműen visszalépésnek minősül, ezáltal az Alaptörvény *P) cikk* (1) bekezdésének, valamint a *XXI. cikk*be foglalt, az egészséges környezethez való jognak a sérelmét is eredményezi.

2. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) IV. fejezete értelmében a jogszabályok előkészítőjének a jogszabály szakmai tartalmának kialakításán túl a jogszabály jogrendszerbe illeszkedését, az előzetes hatásvizsgálatot és a jogszabálytervezetek véleményeztetését is biztosítani kell. Információim szerint előzetes hatásvizsgálatra és a törvényjavaslat véleményeztetésére nem került sor.

Az Alaptörvény B) *cikk* (1) bekezdésében deklarált jogállamiság nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára, ideértve a jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat, V. fejezet 3. pont]. A jogállamiságnak ezt a követelményét fogalmazza meg tételes jogi kötelezettséggként a Jat. 5. § (1) bekezdése, amikor kimondja, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A Törvény 4. §-ában a jogalkotó ennek a követelménynek csupán részben tett eleget, mivel kizárólag a felhatalmazás jogosultját és tárgyát határozta meg, de a kereteket és a garanciákat nem.

Álláspontom szerint az Alaptörvény B) *cikk* (1) bekezdésében deklarált jogállamiság és az abból következő jogbiztonság követelményét sértette meg a törvényhozó azzal, hogy nem tartotta be a Jat. hivatkozott, a jogszabály jogrendszerbe illeszkedésének, az előzetes hatásvizsgálatnak és a jogszabálytervezetek véleményeztetési kötelezettségének előírásait, valamint a szabályozás érdemét tekintve *bianco* felhatalmazást adott a Kormánynak a szabályozásra.

Indítványozom ezért, hogy a fentiekben kifejtett indokaim alapján a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Törvény 1. és 4. §-ai az Alaptörvény B) *cikk* (1) bekezdését, a P) *cikk* (1) bekezdését, valamint a XXI. *cikk* (1) bekezdését sértik.

Budapest, 2018. július „30. „.



Áder János
köztársasági elnök