



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME ÉLLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-3658-2/2018
Hiv.szám: I/1216-2/2018

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.
1015

Tisztelt A

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 1/1216-2/2018	
Érkezett: 2018 AUG 06. Kezben 401	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 13 db	51

Köszönettel vettem megkeresését, amelyben arra kért, hogy fejtssem ki álláspontomat a T/384. számú, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvénnyel kapcsolatban, az elfogadott törvény (továbbiakban: „Törvénymódosítás”) Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata során.

E felkérés különös fontosságát az egész kérdéskörben rejlő sajátos – valós, vagy csupán vélt – konfliktusok adják. Érzékelhető a jelen és jövő generációk érdekei közötti egyet nem értés, aminek forrása a jelen anyagi érdekeinek, a ’jól-lét’ helyett ’jólétnek’ piedesztálra emelése, az emberi méltóság természeti erőforrásokon nyugvó tényleges alapjainak nem helyén kezelése, vagy akár az a különösen fájó mesterségesen generált konfliktus, amely a vízfelhasználás ésszerű keretek között tartását összeütközésbe hozza a termelői, különösen kistermelői érdekekkel, holott éppen azok hosszú távú védelméről szólunk.

A Köztársasági Elnök indítványában kifejtettekhez kapcsolódva az alábbi érveket kívánom a testület figyelmébe ajánlani a Törvénymódosítás által hordozott olyan környezeti kockázatokkal kapcsolatosan, amelyek alapvetően veszélyeztetik a jövő nemzedékek életfeltételeit. A szakmai szempontokat az indítvány gondolatmenetét követve, egyrészt az Alaptörvény P) és XXI. cikke, másrészt az Alaptörvény B) cikkéhez kapcsolódóan fejtem ki. A felszín alatti vízkészletek védelmének alkotmányos kötelezettségével, a vízbázisokat fenyegető veszélyekkel kapcsolatosan a szakmai érveket bővebb körben egy elvi állásfoglalásban¹ is összefoglaltuk már, amelyet a jelen beadványhoz is mellékelek.

A Törvénymódosítást övező viták is hűen mutatják, hogy óhatatlanul folyamatos konfliktushelyzet tapasztalható a jelen mindennapi materiális érdekei és a jövő nemzedékek pontosan meg nem határozható érdekei között. A jövő nemzedékek szükségletei ugyanakkor nem csak a távoli jövőben jelennek meg, azok holnapunk részévé válnak, hiszen a jövő nemzedék védelme azoknak a már megszületett és az elkövetkező napokban megszületendő gyermekeknek a védelmét is jelenti, akiket a jelen nemzedék tagjai – szülők és nagyszülők – oly szeretettel várnak. Nem kétséges, hogy a megszületendő gyermekek és az ő utódai érdekei között vannak olyan alapvető fontosságúak, az életfeltételeiket hosszú távon meghatározó érdekek, amelyekre fokozott figyelmet kell fordítani.

Álláspontom szerint e tekintetben az **Alaptörvény** – számos más nemzetközi mintához képest is példaértékű módon – **nem értéksemleges**, hiszen még a korábbi alkotmánynál is szigorúbb,

¹ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a felszín alatti vizek védelmében (2017. május 24.), elérhető itt: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/2762244/Elvi+%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s+a+felsz%C3%ADn+alatti+vizek+ve%C3%A9delm%C3%A9ben.pdf/ff6d9fac-8b2e-b8e6-a05f-923cac46bfc7>

előremutatóbb rendelkezéseket tartalmazva, **határozottan elköteleződött a jövő nemzedékek védelme mellett.**² Ezek az alaptörvényi rendelkezések – melyek között a P) cikk nem egyedüli – éppen azért lettek nevesítve, mert az alkotmányozó fontosnak tartotta, hogy a jövő nemzedékek érdekképviselését – nem lévén egyébként lehetőségük jogaik védelmére – mesterségesen megteremtse. Ez pedig minden olyan jogalkotás esetében, amely ezen érdekeket képes befolyásolni, fokozott gondosságot kíván meg, olyan többszörös szűrő beiktatását, mint amilyenre a jelen indítvány is példa. Ismert mondás, hogy a környezetnek nincs hangja, azt valakinek közvetítenie kell, és ugyanez igaz a jövő nemzedékekre is. A különböző aktuális materiális érdekek megfelelő képviselése magától értetődő, ugyanakkor a jelzett konfliktusok egyensúlyának megteremtését a jövő nemzedékek érdekérvényesítése eszközeinek, intézményeinek kialakításával ellensúlyozni kell.

Az Alaptörvény által védett egyik ilyen érdek a rendelkezésre álló vízkészletek védelme – ezt a P) cikk külön is hivatkozza. Ennek érdekében a vízbázis leginkább intakt és egyben legsérülékenyebb részét jelentő felszín alatti vizeket minél tovább és minél jobb állapotban kell megőrizni, használatukat a szükséges minimumra korlátozni, hiszen a víz minden élet forrása, amely más erőforrással nem pótolható, ugyanakkor egyben véges feltételelesen megújuló erőforrás is, amelyet a felelőtlen, a természeti korlátokra való tekintet nélküli emberi beavatkozás nem csupán felélteni képes, hanem egyben az emberi fogyasztásra, öntözésre, állatok itatására alkalmatlanná is teheti.

A vizek tisztaságát természeti rendszerek őrzik. Annál értékesebb és tisztább a víz, minél érintetlenebbül hagyjuk e védelmi rendszereket, és úgy is őrizhető meg legjobban a jövő nemzedékek számára. A Törvénymódosítás indokát jelentő – főként mezőgazdasági jellegű – vízhasználatok jogosságát és lehetőség szerinti kielégítésének fontosságát semmiképpen sem kívánjuk megkérdőjelezni. Azonban a fentebb említett konfliktusok jövő nemzedékeket is érintő oldaláról sem feledkezhetünk meg, elvárva a jogalkotótól a megfelelő érdekegyensúly megteremtését, a hiányzó képviselő lehetőségének biztosítását. A jelen nemzedék vízhasználatához fűződő jogos érdekek kielégítésének alapvető feltétele is a vízkészletek, vízidomok védelme, a vizek természetes védelmi rendszereinek megőrzése, működőképességük fenntartása. Az e területeket érintő jogszabályok megalkotásával szembeni általános elvárás a gondosság és megfelelő körültekintés, melynek eredményeként a jogszabályok olyan jogi környezetet teremtenek, amelyek a vízvédelmi és vízkészletgazdálkodási feladatok ellátását egyszerűen biztosítják.

A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat jelentette az Alaptörvény elfogadását követő első jelentős értelmezési állomást. Az alapvető tárgykör a védett természeti területek magántulajdonba kerülésének és ezzel egyetemben a természetvédelmi célok érvényesítésének garanciáihoz kapcsolódott. Jól mutatja az értelmezés lehetséges teljességére törekvést önmagában az is, amint az AB környezetvédelmi eszmétörténetet is kerekít a tényleges probléma értelmezése köré, az V. fejezetben. Ennek mintegy mottója lehet ez a mondat: „Összefoglalóan: a biológiai értelemben vett élet (az élővilág) - részeként az emberi élet - természeti alapjainak veszélyeztetése és károsítása. [69]”. A kérdéses fejezet természetesen kitér a fenntartható fejlődésre és a zöld gazdaság gondolatára is, majd kiemelten foglalkozik a magyar alkotmányos fejlődéssel, beleértve ebbe az AB több határozatából fakadó értelmezést is. E felvezetés legfontosabb részei az Alkotmánybíróság interpretálásában:

- a visszalépés tilalma, illetve
- ugyanitt a megfelelő biztosítékok kérdése és
- a megelőzés fontossága (pl. a [109] pont szerint),
- a tulajdonszabadság megfelelő korlátozásának szükségessége, illetve a tulajdonjog és más jogok közötti arányok biztosítása ([82] pont)
- az épített környezet és a területrendezés integrálása ([83] pont), és ugyancsak az arányosság kiemelése

² 16/2015 (VI. 5.) AB határozat, 91. bek.

- az élethez való jog és ennek érvényesülésére szolgáló intézményvédelmi kötelezettség ([85] pont „amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteleességet külön alkotmányos jogként nevesíti.”).

Az AB határozat magától értetődő következő állomása az Alaptörvény vonatkozó, tehát a környezet védelméhez kapcsolódó rendelkezéseinek leltára:

- Nemzeti Hitvallás ([88] pont)
- Alapvetés P) cikk (ami megjelenik előbb is, [53] pont, majd [89] pont)
- a két emberi jogi hivatkozás – XX. és XXI. cikk ([90] pont).

Az Alkotmánybíróság 28/2017. (X. 25.) AB határozatában megerősítette, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelme érdekében a jelen döntéshozóit „három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása.”³ E kötelezettségek értelmében az egyre fogyó és jelentős környezeti terheléseknek kitett vízkészlet mint a jövő nemzedék életfeltétele és tartaléka fokozott védelmet kell kapjon, mert enélkül egyik kötelezettség sem érvényesíthető. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy a vízbázis ne lenne használható, pusztán azt, hogy egyre fokozottabb körültekintés szükséges a felhasználás szabályainak megalkotásakor az elővigyázatosság elve, a megelőzés elve, illetve a visszalépés tilalmának körében a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával, megfelelő szakmai megalapozás és hatásvizsgálat lefolytatása révén. Mindezek jelenthetik a jövő nemzedékek érdekérvényesítésének e Törvénymódosításban hiányzó intézményi kereteit. A jelen kútjait úgy kell tehát létesíteni – és a meglévőket lajstromba venni, illetve fenntartani -, hogy ez minél kisebb mértékben terhelje a védendő felszín alatti területeket, víztesteket. A meglévő vízhasználatokat kell tehát rendezni, legalizálni, nem nyitva ehelyett újabb teret a nem ellenőrizhető és így kockázatos megoldásoknak.

A jelzett szakmai-tudományos vélemények egyöntetűen állítják, az engedély és előzetes bejelentés eltörlése kettős kockázattal jár, és ez alábbi összegzésem meghatározó feltételezése:

- az egyik kockázat a vízbázisok túlhasználata, a jobb minőségű, emberi fogyasztásra is alkalmas vizek elpazarlása;
- a másik kockázat az eddig intakt, elzárt, illetve eddig biztonságosan hasznosított vízkészletek megnyitása az esetleges szennyezések előtt.

Az alábbiakban mindezeket a szempontokat vizsgálom meg részletesebben, figyelemmel a Köztársasági Elnök indítványában jelzett szempontokra.

I. ***Az Alaptörvény P) és XXI. cikkéből fakadó alkotmányos kötelezettségek és elvek***

1. *Az elővigyázatosság elve*

Az elővigyázatosság elve túllép a megelőzés elvének keretein, amennyiben a következmények bizonyítandóságának szintjét módosítja, megelégedve úgymond a tudományos bizonytalansággal („*scientific uncertainty*”), illetve más megfogalmazással, a valószínűséggel a bizonyosság helyett. Ugyanakkor ez a tudományos bizonytalanság nem azonosítható az ismeretek megalapozatlanságával, csupán arra utal, hogy a rendkívül komplex természeti rendszereket és folyamatokat mindig csak bizonyos valószínűséggel, de sosem teljes bizonyossággal lehet leírni, illetve azok változásait előre jelezni. Ez jelen esetben arra vezet, hogy a kockázatbecslések fényében megalapozottan feltételezhető az engedélyezés, illetve előzetes bejelentés nélküli, tehát ellenőrizetlenül történő kútúrás és a kutak működtetése révén a vízbázis felgyorsult fogyása, valamint elszennyeződésének lehetősége között ok-okozati kapcsolat. Valamely szennyező anyag vándorlásának útvonala adott esetben nem jelezhető pontosan előre, az ellenőrizetlen kútúrás okozta szennyezés veszélye mégis kellő biztonsággal állítható. Az

³ 28/2017 (X. 25.) AB határozat, 33. bek.

elővigyázatosság elvére ezért, mint a józan ész és az államtól elvárható minimális gondosság megnyilvánulására tekintünk.

Az elővigyázatosság elvének alkalmazása fokozott körültekintésre ösztönző mivoltán túl arra is alkalmas, hogy egy adott cél érdekében összesítse az erőket. „Az elv alkalmazása azt várja el, hogy a kockázatokat már akkor kezeljék, ha nincs tényleges bizonyíték vagy kapcsolat az ok és a feltételezhető környezeti kár között. Az elővigyázatosság elve elősegíti az interdiszciplináris együttműködést a tudomány, a jog és a politika között, válaszul az ökológiai és egészségügyi károokra.”⁴ A hidrológiai szakemberek és a vízügyi szakma már egyértelműen állást foglalt a tekintetben,⁵ hogy a Törvénymódosítás jelen formájában veszélyezteti a vízbázisok mennyiségét és minőségét. A jogalkotó pedig az alkotmányos jelentőségű elővigyázatosság elve és a P) cikkben megfogalmazott állami kötelezettség folytán nem hagyhatja figyelmen kívül e veszélyeket. Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) határozatában megerősítette, hogy az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése alapján „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.”⁶ Jelen esetben ez a követelmény álláspontunk szerint, noha az a P) cikk (1) bekezdésére is alkalmazandó, nem teljesült. Egyrészt nem készült megfelelő hatásvizsgálat a módosítás tekintetében, másrészt a szakma és a tudomány képviselői által régóta hangoztatott veszélyeket a jogalkotó nem vette figyelembe a szabályozás módosításakor.

Összességében az elővigyázatosság elve a fenntarthatóság, és különösen a környezetvédelem egyik legsajátosabb jogi elve, amely értéket közvetít, szemléletváltozást szeretne elérni, és ennek érdekében a hagyományos felfogástól eltérő, szélesebb területen ad felhatalmazást az állami beavatkozásra. Az elv alkalmazása során különösen fontos a tudományos háttér feltárása, noha az értékelés végső soron nem pusztán szakértői feladat, hanem jogkérdés. Az vár válaszra, hogy mikor lépi túl az emberi tevékenység által előidézett kockázat azt a mértéket, amelyen túl a tevékenység létjogosultsága és veszélytelensége fokozott bizonyítást igényel. E kérdést a kockázatokat előidéző jogi szabályozás megalkotásakor is fel kell tenni és meg is kell válaszolni. A kockázat szintjének növekedése és a védett érdek érzékenysége együttesen befolyásolja a bizonyítás határait és legitimitást ad a hagyományos jogfelfogás szerint látszólag jogszerű tevékenységek korlátozására, mindenki, azaz a „köz” érdekében, az arányosság keretei között. A Törvénymódosításból éppen ez a súlyozás és a következő lépéseket meghatározó világos keretrendszer hiányzik.

A Törvénymódosítás nem vette figyelembe az elővigyázatosság elvét, nem tárta fel, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bekövetkezik-e, illetve bekövetkezhet-e.

2. A megelőzés elvéből származó követelmények

A Törvénymódosítás a környezet állapotát védő azon eszközöket érinti, amelyek a megelőzés érvényesítését lennének hivatottak szolgálni. Az Alkotmánybíróság környezet- és természetvédelmi határozataiból következik, hogy bár az állam szabadsága nagy az eszközök megválasztásában, azonban csak olyan eszközök közül választhat, amelyek alkalmasak lehetnek a megelőzést szolgáló azonos szintű védelem biztosítására. Álláspontom szerint a választható eszközök meghatározásakor alkotmányossági szempontból jelentőséggel bír a védelem tárgya és a hozzá kapcsolódó sajátos tulajdoni szerkezet az alábbiak miatt.

⁴ McEldowney, John and McEldowney, Sharron: Science and Environmental Law: Collaboration across the Double Helix, Environmental Law Review 13 (2011), 185.

⁵ Lásd többek között a Magyar Víziközmű Szövetség e tárgyban írt, beadványát az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, melyet jelen válaszhoz mellékeltem.

⁶ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 75. bek.

A Törvénymódosítás megszünteti azt a lehetőséget, hogy a hatóság a vizek állapotába történő szándékos beavatkozás megkezdése előtt véleményt formálhasson a beavatkozásról azáltal, hogy azt a hatóság eljárása során feltételekhez kösse, vagy megtiltsa. A jogalkotó ugyanakkor indoklásában hangoztatja, hogy ez a vizek állapotába beavatkozót nem mentesíti a jogszabályokban rögzített anyagi jogi követelmények betartása alól. A Törvénymódosítás ezért látszólag eljárási jellegű csupán, azonban közvetlenül anyagi jogi vonzatai is vannak, hiszen a hatósági eljárásnak lényegi eleme, hogy azon keresztül lehet tartalmi követelményeket meghatározni és egyedi viszonyokhoz igazítani az érintett ügyfelek magatartását.

Ha a tevékenység megkezdéséhez elegendő lenne a jogszabályokban rögzített anyagi jogi normák ismerete, akkor ez azt feltételezné, hogy a helyi viszonyok között nincsen olyan lényegi különbség, amely a hatóság előzetes beavatkozását szükségessé tenné, mert felesleges az általános anyagi jogi normák megítélése a helyi körülmények tükrében és nem kell többlet-, illetve további szabályokat meghatározni a természeti erőforrás védelme érdekében. A helyi viszonyok, körülmények azonban jogszabályban nem ragadhatók meg, az ezzel ellentétes feltételezés téves.

A jogalkotó azért kívánta módosítani a jelenleg hatályos rendszert, hogy az ingatlantulajdonosok ingatlanuk használata során szabadon hozzáférhessenek a kizárólagos állami tulajdonban lévő felszín alatti vízhez és azt felhasználhassák. Ez arra a téves feltételezésre épül, hogy az ingatlanok vízháztartása állandó, függetleníthető a természeti folyamatoktól és az emberi beavatkozásoktól. Ehhez képest az ingatlanok használatát és a vizekhez való hozzáférés lehetőségét egyebek között meghatározza, hogy adott területre mennyi csapadék hullik, abból milyen mennyiség párolog el, avagy szivárog be a földbe, marad a felszínen tartós vagy időleges vízfelületeket képezve, mennyit szállítanak el természetes és mesterséges vízfolyások. Emellett az is meghatározó, hogy a vízkészletből, illetve a vízkészletbe ki, mikor, milyen mennyiséget, milyen módon, és hol vesz ki, illetve juttat be. A természeti folyamatok és az emberi beavatkozások tehát nemcsak a vizek mennyiségét és minőségét, hanem a vizek fizikai megjelenésének helyét is megváltoztatják – akár egyik napról a másikra vagy több évtizedes időtávlatban – mind a felszínen, mind a felszín alatt.

1. Jól példázza ezt a Dunántúli-középhegységben a 60-es években megkezdett, majd a 90-es években befejezett bányászat. A bányavíztelenítés jelentős vízkivétellel járt, aminek a hatásaként a karsztvízszint lényeges mértékben lesüllyedt, az érintett ingatlanok hasznosítása szempontjából kedvező vagy kedvezőtlen hatásokat kiváltva. Míg a kiszáradt területek beépíthetőkké vagy más módon hasznosíthatókká váltak, addig a Tatai-tavat tápláló források lassan elapadtak. 30 év alatt a felszín alatti vizek állapotában bekövetkezett változások a bányáktól 60-70 km távolságra lévő termálfürdők forrásainak vízhozamában, hőmérsékletében is csökkenést okoztak. A bányák bezárása a folyamatot megfordította, és megindult az egész területen az eredeti, természetes vízháztartás helyreállása, ami a karsztvíz szint megemelkedését jelenti. A Tatai-tó regenerálódott, és a termálvizek veszélyeztetettsége is lecsökkent, ugyanakkor az eredeti vízszint alatti területek építményeit, lakóépületeit a visszatért víz károsodással fenyegeti.

2. Hasonló jelenségnek lehetünk tanúi Budapest X. kerületében. A kerületben a bányaműveléshez és a helyi élelmiszeripari tevékenységhez, különösen a sörgyártáshoz kapcsolódó vízkivétel csökkentette le a talajvíz szintjét. A kiszáradt és felhagyott bányagödöröket hulladékkal töltötték föl, a területen többek között lakóházakat építettek. A 90-es évek privatizációja során kiderült, hogy a kutak vize szennyezettségük miatt már nem alkalmas sörgyártásra, ezért megszüntették a kutakból a vízkivételt. Az azóta eltelt idő alatt a talajvízszint helyreállása miatt az alsó védelem nélkül bányagödörökben működtetett hulladéklerakókban megjelent a víz, mely a felszín alatti vizek elszennyeződését vonja maga után. Az épületek alapját képező földtámasz vízzel való telítettségének megváltozása pedig a föld mozgását idézte elő, egyes helyeken a föld felszíne minden évben 6-7 mm-rel emelkedik, veszélyeztetve ezzel az épületek állagát. A talajvízszint változása megváltoztathatja a szennyzőcsövák áramlását.

3. A mennyiségi állapot értékelésének elkészítésére az Országos Vízgyűjtő Gazdálkodási Terv (VGT) részeként került sor 2009 első félévében.⁷ Ebből szemezgetve:

⁷ http://www2.vizeink.hu/files/vizeink.hu_0308_felszin_alatti_mennyisegiallapot_osszefoglalo.pdf

A Duna-Tisza-közi hátság területén a 80-as években a száraz időjárás és a megnövekedett vízkivételek együttes hatására bekövetkezett jelentős – a Homokhátságon 40 év alatt 11 méter! - vízszintsüllyedés ... továbbra is érvényes a talajvíztartó jelentős részére.

A Nyírség déli előterében és a Hajdúságban több lokális süllyedés, és az ökoszisztémák károsodása jelzi, hogy a víztest vízhasználatai nem fenntarthatóak, a jelenlegi helyzet javítása intézkedéseket igényel. A Hortobágyon, Nagykunságban, valamint a Hanságban szintén kimutatható a vízszintsüllyedés.

A homokhátsági sekély víztestek területén a süllyedések kiterjedésüknél fogva regionálisak, hosszútávon folyamatosak.

A példák is bizonyítják, hogy a vizek mennyiségi és minőségi állapotának, valamint ingatlanon való megjelenési helyének az emberi beavatkozások és tevékenységek hatására bekövetkező folyamatos változása miatt, a felszíni vizekre csak kivételesen, a felszín alatti vizekre pedig egyáltalán nem lehet olyan általános magatartási normát megfogalmazni, amely kiválthatná azt, hogy a hatóság a tevékenység megkezdése előtt a tervezett tevékenységről a konkrét helyre tekintettel véleményt formálhasson. Az általános anyagi jogi normák egyedi viszonyokra való adaptálása a vizek állapotáról és azokat fenyegető veszélyekről teljes körű információval nem rendelkező tervezőkre, kivitelezőkre, és végső soron a kút tulajdonosára hárul, és feltételezi az önkéntes jogkövetést a kutak létesítésével és működtetésével kapcsolatban, miközben éppen ez az a terület, ahol az önkéntes jogkövetés oly alacsony mérvű az elmúlt évtizedben megnövekedett illegálisan létesített kutak tanulsága szerint.

A Törvénymódosítás a megelőzés elvének érvényesülését veszélyeztetve a természeti erőforrások megóvását, védelmének ellenőrzését egyes tevékenységek előzetes állami kontroll alól való kivételével csupán az önkéntes jogkövetésre bízna, megfélelvezve azon változók sokszínűségéről, amelyeket a döntéshozatalkor figyelembe kell venni.

3. *A P) cikkből fakadó hármas kötelezettség és az állam tulajdonosi felelőssége*

Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezésekor az államot és állampolgárokat terhelő hármas kötelezettség – 1. védelem, 2. fenntartás; 3. jövő nemzedékek számára való megőrzés – megállapítása mellett kiemelte, hogy „*[a]z állami kötelezettség [...] önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében.*”⁸ E hármas kötelezettségnek az állam közhatalmi és tulajdonosi minőségében is köteles megfelelni. Mivel a jelentős felszíni víztestek, valamint a felszín alatti vízkincs egésze kizárólagos állami tulajdonban állnak⁹, ezért az államot a P) cikk (1) bekezdésből fakadó kötelezettség tulajdonosi minőségében is egyértelműen terheli. Ekképpen az állam felelőssége a társadalom felé – ideértve a jövő nemzedékek tagjait is – kettős tartalmat hordoz, egyrészt az Alaptörvény által biztosított jogok védelmezője, másrészt tulajdonos, illetve még pontosabban, a nemzet közös örökségét képező közjavak kezelője. **A kettős minőség az állammal szemben azt az Alaptörvényből fakadó elvárást alapozza meg, hogy közhatalmi jogosítványainak gyakorlásán, így a jogalkotáson keresztül úgy teremtsen meg a P) cikk (1) bekezdésből fakadó hármas kötelezettség teljesítésének feltételeit, hogy közben ne lehetetlenítse el a tulajdonosi mivoltából eredő követelményeknek való megfelelést.**

Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény P) cikkének hatálya alá tartozó elemek megóvására vonatkozó kötelezettség *az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elvre épül, kifejezve „[...] Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára.”*¹⁰ A Nemzeti Hitvallás a nemzedékek közötti szövetségre épül. E szövetségre tekintettel

⁸ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 93. bek.

⁹ A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, 4.§ (1) d) pont.

¹⁰ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 25. bek.

teremtődött meg a múlt és a jelen, illetve teremthető meg a jelen és a jövő nemzedékek között a természeti erőforrások méltányos és igazságos elosztása, melynek az elvi állásfoglalásomban hivatkozott hármas elvét az Alkotmánybíróság alkotmányos kötelezettséggé emelte.¹¹ Ahogy arra felhívtam a figyelmet, ezen elvek figyelembe vétele „segíti a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek azonos szempontok szerinti értékelését és a P) cikkben megfogalmazott hármas kötelezettség érvényesítése során az egyensúly megteremtését”. Állásfoglalásomból továbbá kiemelendőnek tartom, hogy „[a] jelen nemzedékein belüli igazságos természeti erőforrás megosztás, amely figyelembe veszi és tiszteletben tartja az életmódok sokszínűségét, adja meg az alapját és lehetőségét annak, hogy ez a sokszínűség, a választás lehetősége a jövő nemzedék számára is fennmaradjon.”¹² A nemzedékek közötti szövetség gondolata a Walter Lippmann alkotmányfilozófiját tükrözi, amely vallja, hogy a jelen kormányzatok által hozott döntések kihatással vannak a későbbi nemzedékekre is, ezért a felelős jelenbeli kormányzati döntésnek az eljövendő nemzedékek érdekeire is tekintettel kell lennie.¹³ Lippmann számos munkájában utal arra, hogy a döntéshozatal során az idő, a jelen, a múlt, és a jövő figyelembe vétele elengedhetetlen, hogy felelősségteljes döntések születhessenek.¹⁴

A tulajdonos állam P) cikkből fakadó hármas kötelezettségének tartalmát erősíti, illetve a nemzeti vagyon tekintetében mintegy kibontja az Alaptörvény 38. cikke. E rendelkezés kimondja, hogy „a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.” Az Alaptörvény e szakaszának indokolása szerint „a nemzeti vagyon kezelése során kiemelt figyelmet kell fordítani a végességükre tekintettel védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben a jövő generációk számára is rendelkezésre álljon. Mindez ismételt az állam fokozott felelősségét hirdeti a nemzeti vagyon részét képező természeti erőforrásokra vonatkozó szabályozás megalkotása szempontjából.”¹⁵

A víz különleges közjóság, adódik ez abból, hogy „az ivóvíz olyan lételem, amely nem helyettesíthető semmilyen mesterséges anyaggal, megújuló képessége függ az időjárástól és a befogadó földtani közegétől, ezen belül a talajtól (szerkezetétől és szennyezettségétől), adott területen korlátozott mennyiségben áll rendelkezésre.”¹⁶ Adott felszín alatti vízkészlet használói kútjaikon keresztül egy közösség részévé válnak, akkor is, ha arról nem tudnak, vagy nem akarnak tudomást venni. Függetlenül attól, hogy mi egy kút létesítésének célja – az ivóvízhez való hozzáférés, élelmiszertermelés, öntözés, állatok itatása –, minden kútban közös, hogy annak használója e láthatatlan, a felszín alatti víz által összekötött közösség tagjaként közvetlenül hat a felszín alatti víz mennyiségére és minőségére, ezen keresztül a többi vízhasználóra is. A felszín alatti vizek megújulóképeségének feltételhez kötöttsége, valamint a véges vízkészletekkel szemben támasztott konkuráló igények összehangolásának szükségessége teszi indokolttá e közjóság kizárólagos állami tulajdonban tartását.

Ahogy az állami tulajdonban álló ásványkincsekre, úgy az ingatlanon elérhető felszín alatti vizekre sem terjed ki az ingatlantulajdonosok tulajdonjoga, azok használatához a tulajdonos állam hozzájárulására, engedélyére van szükség. Az ingatlanok hasznosítása jelentős mértékben függ a vizekhez való hozzáféréstől. A vizek feletti tulajdon következtében a tulajdonos állam felelősségi körébe került és Alaptörvényből fakadó kötelezettségévé vált a vizekkel szembeni szükségletek, ezek közül kiemelten is az ivóvízigény kielégítése és kötelezettsége a tulajdonában álló természeti erőforrások veszélyeztetése és károsítása esetén való fellépés, továbbá a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembe vétele a tulajdonosi

¹¹ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 33. bek.

¹² I. 1. sz. lábjegyzet 8. o.

¹³ Walter Lippmann: Public Opinion. X. fejezet, 4 pont

¹⁴ Walter Lippmann: Public Opinion. X. fejezet, 4 pont. Walter Lippmann: A közjó filozófiája, Bagolyvár Könyvkiadó, Budapest, 1993, 84.; 122 o.

¹⁵ Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása, „A nemzeti parkok, mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára (2014. december 16.), elérhető el:

http://www.ajbh.hu/documents/10180/2762244/Nemzeti+Park_JNBH_%C3%A1ll%C3%A1sfogl%C3%A1s_kiadott.pdf/8e62270e-13f9-9985-026a-f4993a18734e

¹⁶ I. 1. sz. lábjegyzet 1.o.

jogainak gyakorlása során, ami a megújuló természeti erőforrásokkal, így a vizekkel kapcsolatos tulajdonosi döntések esetén azt jelenti, hogy a vizek felhasználásáról szóló döntések mindig figyelembe kell vennie a vízkészletek utánpótlódási képességét. Az állam P) cikkéből fakadó tulajdonosi kötelezettségének közvetlenül az ivóvízhez való hozzáférésre vonatkozó alapjogi vetülete is van tekintettel az Alaptörvény XX. cikkére. Ezért a tulajdonos állam kötelezettségei közül kiemelt szerepet kap az ivóvízkészletek mennyiségi és minőségi megőrzése, valamint a veszélyekkel szembeni fellépés.

Magyarország lakosságának kb. 2%-a jelenleg is a magán kutak használatára szorul. A magán kutak iránti igény növekedését eredményezi, hogy a családi otthonteremtési kedvezményt 2016-ban úgy változtatták meg, hogy az igénybe vehetővé vált akkor is, ha a megvásárolni, vagy felújítani kívánt ingatlanon nincs elérhető vezetékes víz.

Mi több a lakhatási kedvezmény igénybevételére vonatkozó feltételek utóbbi években történt változása miatt arra lehet számítani, hogy ez a szám növekedni fog. A 2011-es szabályok szerint lakhatási támogatást még csak olyan ingatlanok esetében lehetett igénybe venni, amelyek közüzemi vagy közcélú szolgáltatással igénybe vehető ivóvízellátással rendelkeztek¹⁷. A 2016-ban elfogadott családi otthonteremtési kedvezményre (CSOK) vonatkozó kormányrendelet viszont már olyan ingatlanok esetében is lehetővé teszi az állami támogatás igénybevételét, amelyen közműves szolgáltatás hiányában csak ivóvíz minőségű vizet szolgáltató kúttal rendelkeznek.¹⁸

Mindezekon túl, az Országgyűlés 2015-ben módosította az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvényt, amely módosítással lehetővé tette az ingatlan-nyilvántartásban zártkertként nyilvántartott ingatlan művelési ágának művelés alól kivett területként történő átvezetését¹⁹. Köztudott, hogy ezek a valamikor tipikusan a településhez tartozó szőlőként, gyümölcsösökként, pincékként, zártkerti gazdasági és pihenő célú épületekként funkcionáló területek ma már sok helyen lakhatási célt szolgálnak, az idők folyamán szabályellenesen beépítésre kerültek és egyes területeken akár kisebb városrészek is kialakultak. Történt mindez úgy, hogy mivel ezeken a területeken az önkormányzatoknak nincs közművesítési kötelezettsége, a közműves ivóvízellátás továbbra sem megoldott és a lakosság magán kutakból elégíti ki a vízigényét. A módosítás mintegy legalizálta a kialakult helyzetet, könnyítette az ezen területekre vonatkozó jövőbeni adásvételt, ezzel tovább ösztönözve a terület lakhatási céllal történő használatát, bővítését.

Ahogy azt már fentebb kifejtettük, a jelenlegi tervezet a magán kutak vízminőségének veszélyeztetését, annak elszennyeződését, vízhozamának csökkenését eredményezheti, mindezzel pedig veszélyezteti a növekvő számú magán kutakkal rendelkező hazai lakosság vízigényének kielégítését.

A Törvénymódosítást mind a meglévő, rendezetlen jogi helyzetű kutak gazdái, mind az újabb kutakat létesíteni kívánók részéről nagy várakozás előzte meg, ami előrevetíti a vízkivételek megnövekedő mértékét.

A Törvénymódosítás tervezeteinek megjelenése óta számos sajtóhír jelent meg a témával kapcsolatosan, ezek többsége a felülvizsgálati kötelezettség elhalasztásáról, a múltban fúrt kutak legalizálásáról, valamint arról tájékoztatnak, hogy a jövőben engedély nélkül, ingyen lehet majd 80 méter mélységig új kutakat fúrni. Néhány sajtóhírben szerepelnek csak a bejelentés és engedély nélkül való kútfúrás veszélyei, amelyekre a szakmai szervezetek és a jövő nemzedékek szószólója is felhívja a figyelmet. Az alábbi példák között a kútfúrás ingyenességéről, illetve a veszélyekről szóló tájékoztatások is szerepelnek.

<https://www.vg.hu/gazdasag/vizert-kell-lobbizniuk-mezogazdaszoknak-543846/>

¹⁷ 256/2011. (XII. 6.) Korm. rendelet

¹⁸ 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról, 3. § (1) be. 9. pont, ae), illetve 7/2016. (II. 10.) Korm. rendelet a használt lakás vásárlásához, bővítéséhez igényelhető családi otthonteremtési kedvezményről, 5 §. (1) bek. 7.pont e)

¹⁹ 1997. évi CXLI. tv. 89/A. §

<http://trendfm.hu/cimlap/itt-az-uj-javaslat-ilyen-kutak-furasahoz-nem-kell-engedely-8476>
<https://www.kpe.hu/a-jovo-nemzedek-szoszolojanak-elvi-allasfoglalasa-a-felszin-alatti-vizek-vedelmeben/>
<http://szegedma.hu/hir/szeged/2017/05/lazar-a-magyar-jovo-a-mezogazdasagon-is-mulik.html>
http://www.napi.hu/magyar_gazdasag/sajat_kutra_vagyik_fontos_dontest_hozott_a_korma_ny.646516.html
<http://budapestkornyeke.hu/kutfurassal-sporolnal-most-elfogadott-torveny-segithet-neked/>
<https://www.nlcfe.hu/magyarorszagkul/20180723/egyszeru-hazi-kut-furas-kert-viz/>
<http://jogaszvilag.hu/rovatok/napi/veszelyben-a-felszin-alatti-vizek>

Az állam tulajdonosi minőségében kötelezettségét akkor tudja teljesíteni, ha a tulajdonáról, illetve a tulajdonának állapotát befolyásoló tevékenységekről folyamatos információval rendelkezik. A jelen és a távlati ivóvízbázisok megóvásának, megóvhatóságának, az állam tulajdonosi kötelezettségei teljesítésének garanciális eszköze az engedélyezés és az előzetes bejelentés. Ezen eszközökön keresztül szerez információt a vizek állapotáról és az állapotát befolyásoló emberi beavatkozásokról. Ezen információk birtokában képes csak megalapozott olyan tulajdonosi döntést hozni, mely megfelel az Alaptörvény Hitvallásában foglalt vállalásnak miszerint [...] *természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.*” Az állam tulajdonosi minőségében a gondosság a jó gazda gondosságában ragadható meg. A tulajdonos akkor tekinthető jó gazdának, ha számon tartja a tulajdonában álló nemzet közös örökségének is részét képező vízvagyon állapotát, az arra hatást gyakorló vagy azt veszélyeztető tényezőket és emberi beavatkozásokat. A jó gazda ismeri vízkészleteinek és azok természetes védelmi rendszereinek állapotát, hol vannak működő kutak, és milyen veszélyforrást jelentenek, hol biztosított a közműves ivóvízellátó és szennyvízkezelő hálózat, mely ingatlanok azok, ahol az ivóvízhez való hozzáférést, a mindennapi életvitelhez szükséges vizet kutak biztosítják. Hol kell számítani a talaj, illetve a felszín alatti vizek szennyeződésére, hol van szükség a kármentesítés érdekében tényfeltárássra, hol folynak már ilyen munkák, illetve hol fejezték be a kármentesítést.²⁰

Az állam az Alaptörvényből fakadó kötelezettségekkel terhelt tulajdonosi minőségében a kizárólagos tulajdonában álló vizek fölött akkor tud csak a jó gazda gondosságával örködni, ha rendelkezik megfelelő információval a vizek állapotáról és a rá hatást gyakorló negatív tényezőkről, és ha van olyan döntéshozatali mechanizmus, ahol véleményének hangot tud adni, a kizárólagos állami tulajdon tartalmának egyik alapvető esszenciáját, a közösségi érdeket érvényesíteni tudja.

4. *Az állam nem mondhat le a P) cikk körébe tartozó nemzeti örökség ellenőrzésének eszközeiről*

Már az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta 28/2017. (X. 25.) AB határozatában, hogy az Alaptörvény P) cikkével ellentétes az olyan szabályozás, amely folytán a természeti örökség tényleges állapotában romlás állhat be. Az Alkotmánybíróság – amint már jeleztük – megállapította, hogy „*az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be.*”²¹

Mindebből következik, hogy az államot a P) cikk alapján egy sajátos eredményfelelősség terheli, és nem pusztán a jogszabályokkal biztosított védelem fenntartásának formális kötelezettsége. Az Alaptörvény P) cikkében megfogalmazott hármas kötelezettség ennek megfelelően nemcsak azt várja el az államtól, hogy a nemzet közös örökségének védelme, megőrzése és fenntartása érdekében megfelelő jogi szabályokat alkosson, hanem hogy azokat hatékonyan és eredményesen működtesse, illetve amelyekkel képes

²⁰ Budapest környezet állapot értékelésében szerepel, hogy [a]z illetékes Kormányhivatal 2018. februári adatszolgáltatása alapján Budapest közigazgatási területén jelenleg 128 kármentesítési eljárás van folyamatban, ebből: - 51 helyszínen az elvégzett műszaki beavatkozást követő utómonitoring zajlik; - műszaki beavatkozás folyamatban van 36 szennyezett területen; - tényfeltárási fázisban tart 41 terület. Budapest 2017 környezetértékelése 33. o.

²¹ 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 75. bek.

biztosítani az erőforrások tényleges megőrzését. Ugyanezen határozat hangsúlyozza azt is, hogy a környezeti értékek – a tárgyi ügyben a biodiverzitás, esetünkben a vízkinccs – védelmét szolgáló hatékony ellenőrzési mechanizmusok, amelyek a Natura 2000 területek állami tulajdonából fakadtak, alkotmányos jellegű garanciák, amelyek megszüntetése alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.²²

A természeti erőforrások megőrzése, mint államfeladat illetve mint elérendő eredmény azonban csak fokozott gondosság tanúsítása esetén lehetséges. A sokszor csak nehezen előrejelezhető veszélyekkel, kockázatokkal szemben az állam csak akkor tud eredményesen fellépni a nemzet közös örökségének védelmében, ha fokozott óvatossággal jár el e szabályozási területeken. Az eredményfelelősség és a gondossági kötelem e sajátos egysége az Alaptörvény P) cikkében található hármas kötelezettség szövegéből is következik. Amíg a „védelem” és „fenntartás” kötelezettsége alapvetően egy eredményjellegű kötelezettséget tételez, a „megőrzés” kifejezés nyelvtani értelmében is egy gondossági kötelezettséget hordoz magában.

E gondossági kötelezettség értelmében a hatékony ellenőrzés lehetőségéről, eszközeiről az állam nem mondhat le, azokat nem bízhatja pusztán önkéntes jogkövetésre, és nem helyettesítheti kevésbé hatékony védelmi mechanizmusokkal sem. Mivel az engedélyezési és előzetes bejelentési kötelezettség biztosítja legteljesebb körben, hogy az állam a lehető leginkább valósághű képet kapja a nemzet közös örökségének állapotáról, a természeti és kulturális értékek minőségéről és mennyiségéről, ezért ezen eljárási garanciák megszüntetése az állam gondossági kötelezettségének nem felel meg. Az ellenőrzési kötelezettség alaptörvényi garanciális jellege miatt az ellenőrzés gyakorlati kivitelezésének nehézségei vagy esetleges hibái sem indokolhatják a nemzet közös öröksége nyomon követésére, felügyeletére szolgáló hatékony jogintézmények eltörlését.

Az állam fokozott gondossági kötelezettsége jelenik meg abban az elvárásban is, amelyet az elővigyázatosság elve körében már tárgyaltunk, azaz hogy a jogalkotási, szakpolitikai döntéseket kellő szakmai előkészítés, és a természettudományos intő jelek figyelembe vétele előzze meg. A jelen esetben a tudományos és szakmai szervezetek álláspontjának figyelmen kívül hagyása egyértelműen sérti az állam gondossági kötelezettségét.

Végül hangsúlyozandónak tartom, hogy az ellenőrzés feladása azon túl, hogy az szembe megy az Alaptörvény P) cikkében megjelenő államfeladat alapvető szellemiségével, a szennyező – vagy még pontosabban környezethasználó – fizet elvével is ellentétes. A szennyező fizet elve a környezetjog általános elve, amelyet az Alaptörvény kifejezetten is alkotmányos erőre emelt a XXI. cikk (2) bekezdésében. A szennyező fizet elve az ENSZ Riói Nyilatkozatának 16. elvében, vagy az EUMSZ 191. cikkében is megjelenik és így módon a nemzetközi és európai környezetjog alapvető elvéként is szolgál. Ennek értelmében a környezeti erőforrások felhasználásának, kezelésének, esetleges károsodásának költségét és externáliáit a „szennyezőnek”, tehát a környezeti erőforrást használónak kell fedeznie. Ez lehet az egyetlen ésszerű módja annak, hogy a használókat az erőforrások körütekintő és takarékos használatára ösztönözzük, hiszen az ökológia egyik alaptézise, hogy nincs ’ingyen ebéd’, minden környezethasználatnak ára, költsége, netán kára van. A Törvénymódosítás azonban éppen ellenkezőleg, azáltal, hogy szabályai lehetővé teszik az ellenőrizetlen vízkivételeket illetve a felszín alatti vizek elszennyezését a vízbázis mennyiségi és minőségi romlásának költségét nem az azt előidéző jogalanyokra telepíti, hanem a jelen generáció azon tagjaira, akik már régebb óta használják kútjaikat illetve ugyancsak a jövő generációkra, akik életésélye romlik a vízbázis veszélyeztetésével.

Az államot a nemzet közös örökségének védelmével, megőrzésével és fenntartásával a jelen és jövő nemzedékekkel szemben terhelő eredménykötelem, fokozott gondosság tényleges megvalósítása csak az ellenőrzés valamilyen, megelőzést is érvényesítő eszközeinek fenntartásával

²² 28/2017. (X. 25.) AB határozat, 76. bek.

lehetséges. Az állam részéről a megfelelő gondosság tanúsításának kötelezettsége attól függetlenül fennáll, hogy tulajdonosa-e az adott természeti erőforrásnak vagy sem.

5. A visszalépés tilalma és a szükségességi-arányossági vizsgálat

Az Alkotmánybíróság több esetben hangsúlyozta, hogy „a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.”²³

A Törvénymódosítás az indokolásban szereplő jogalkotói cél szerint a felszín alatti vizekből való vízkivételre vonatkozik. Azonban az alapvető jogok biztosának vizeket érintő vizsgálatai alapján készült jelentésekből, a vizekről szóló szakpolitikai anyagokból – stratégiák, programok, intézkedési tervek –, az elmúlt másfél év alatt lefolytatott szakmai egyeztetéseken, és a parlamenti bizottsági vitákon elhangzottakból az a következtetés vonható le, hogy **a Törvénymódosítás az elmúlt évek közhatalmi feladatellátásának elmaradása vagy nem megfelelő volta, a tulajdonosi jog és kötelezettség gyakorlásának korlátozottsága miatti következmények negatív hatását kívánja enyhíteni.**

Ezek nyilvánvalóvá akkor váltak, amikor 2016-ban a vízgazdálkodásról szóló törvény az illegálisan létesített kutak ellenőrzés alá vonása érdekében a kutak felülvizsgálatát kötelezővé tette.²⁴ E kötelezettség összhangban állt a vizekre vonatkozóan elfogadott stratégiákkal, tervekkel és programokkal, amelyek kivétel nélkül a hatósági és igazgatási feladatok erősítését, a feladatellátáshoz szükséges személyi, pénzügyi és tárgyi feltételek kiszámítható biztosítását, a vizek állapotváltozását követő monitoring rendszer megőrzését és továbbfejlesztését, az adatok tudományos feldolgozását és értékelését sürgetik, jelezve, hogy ezek nélkül az állam a vízgazdálkodási, vízvédelmi feladatait nem tudja kellő hatékonysággal ellátni.

Mindezen hiányosságok mellett került sor az illegális kutak felülvizsgálatának előírására 2016-ban. A kutak tulajdonosai és használói számára a felülvizsgálati kötelezettség jelentős költséggel jár, valamint a hatósági eljárás akár azt is eredményezheti, hogy adott kút megszüntetését írják elő. Nem véletlen ezért, hogy a 2016-ban megszületett módosítás negatív gazdasági és társadalmi következményei miatt jelentős társadalmi nyomás nehezedett a jogalkotóra a felülvizsgálati kötelezettség eltörlése enyhítése érdekében. Az engedélyezési és előzetes bejelentési kötelezettség teljes, szinte válogatás nélküli eltörlése ezért nem más, mint e felülvizsgálati kötelezettség elkerülésének jogi eszköze, tehát a közigazgatás működési anomáliáinak elkendőzése. A meglévő, bejelentés nélkül létesített, tehát valójában illegális kutak ellenőrzésének kétségtelenül meglévő nehézségei nem adhatnának elegendő alapot arra, hogy az állam szinte feltétel nélkül lemondjon a nemzet közös örökségének megőrzéséről, az erőforrások feletti ellenőrzésről.

Az állam tehát, ahelyett, hogy a társadalom jogos igényeit – így a több évtizedes nyugodt birtoklás tényét vagy a kistermelők, kiskert-tulajdonosok kisebb mélységű vízkészletekből is kielégíthető igényeit – elismerve, a követelményeket az elvárható szintig ezekhez is igazodva felülvizsgálta, pontosította volna, valójában lemondott mindenféle jogáról, holott azok egyben az állami gondoskodás kötelezettségei is. Különösen érthetetlen azonban az, hogy ezt a sajátos pozíció-feladást nem csak a vitatott keretek között, hanem jelentős minőségi váltással, minden eddigi vitás kérdésnél jóval nagyobb mértékben – és ez ténylegesen méterekben is mérhető –, eddig be nem vont vízbázisokra, vízrétegekre, vízzáró rétege(ke)n túlra terjeszkedően lépte meg.

Az Alkotmánybíróság határozataiban világossá tette, hogy egy alapjog – mint a környezethez való jog, és ennek keretei között a jövő nemzedékek érdekeinek védelme akár államcélként is – korlátozása akkor indokolható, ha más alapjog megóvása, védelme ezt szükségessé teszi²⁵. Jelen esetben viszont ilyen

²³ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 80. bek.

²⁴ 2016. évi XLI. törvény 4. §-a

²⁵ 1. NATO radar ügy, ahol a nemzetbiztonság és környezetvédelem kollíziójával találkozhattunk - Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 3631/2003. számú ügyben

alapjogi konfliktus nem mutatható ki, hiszen más alapjogokat nem fenyeget veszély, nincs szükséghelyzet. Maga a jogalkotó még arra sem tett utalást, hogy az ország mezőgazdasági termelésének pontosan nem körvonalazott érdekei – ami ugyanakkor még mindig nem alapjog – számára ne lenne más megoldás, tehát mintha az öntözés, mezőgazdasági vízellátás nem lenne más módon biztosítható. Ezért a jelen esetben egy nem alapjogi érdek esetleges kielégítése áll szemben egy környezethez való alapjogi érdekkal, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével. Ahogy arra elvi állásfoglalásomban is utaltam a kutak engedélyezésének és előzetes bejelentésének eltörlése mint cél, az alapvető jogok korlátozása szempontjából csupán eszköz. Ebből pedig az következik, hogy **alaptörvény-ellenes a Törvénymódosítás, mert alkotmányos érték és alapvető jog védelmét nem más alkotmányos érték vagy alapvető jog érvényesítése érdekében korlátozta.**

A Törvénymódosítás a vizek és az alapvető jogok védelmét szolgáló preventív eszközrendszerét érint. Az engedélyezés és az előzetes bejelentés a hatósági beavatkozás lehetőségének biztosításával megelőzést szolgáló garanciális eszközök. Az Alkotmánybíróság határozataira tekintettel az ezeket érintő módosítások során az állam választási szabadságának határát jelöli ki az, hogy a vizek szabályozásához csak olyan eszközök közül választhat, amelyek a hatóság előzetes beavatkozási lehetőségét biztosítják. Mivel a Törvénymódosítás célja az engedély és az előzetes bejelentés egyes tevékenységek esetében való eltörlése, amely együtt jár az előzetes állami kontroll megszűnésével, ezért megállapíthatónak tartom, hogy a jogalkotó olyan eszközt választott a vizek szabályozására, amely eszköz a vizek sajátos természetére és alkotmányos védelmére tekintettel nem lenne választható, mert a prevenció lehetőségét szünteti meg. Az engedélynek és az előzetes bejelentésnek kiesése az intézményvédelmi eszközök sorából – akár a végrehajtást szolgáló rendeletekben majdan talán körvonalazott módon korlátozott mértékben is – az intézményvédelem egészére hatással van, a prevenciót nemcsak a konkrét tevékenységek vonatkozásában teszi lehetetlenné, hanem általában.

A tevékenység megkezdése előtti hatósági fellépést biztosító engedély és előzetes bejelentés megszüntetése ugyanis nemcsak azt zárja ki, hogy a vizekbe beavatkozni kívánó személy magatartását és a beavatkozás feltételeit a hatóság meghatározza, hanem azt is, hogy a már meglévő engedélyezett tevékenységre vonatkozó feltételeket, jogokat és kötelezettségeket a hatóság a P) cikk (1) bekezdés védelmi körébe tartozó többi közös örökségi eleme védelmében illetve az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében módosíthassa. Ha a vizek állapotát és az ingatlanok vízháztartását befolyásoló beavatkozásokról a hatóságok nem kapnak megfelelő információt, akkor nem tudják a környezethasználók tevékenységét összehangolni, a környezetterhelések negatív, gyakran szinergikus hatását megelőzni, a környezeti teherviselők védelmét szolgáló intézkedéseket előírni, illetve megtenni. Ha a hatóságnak a tevékenység megkezdése előtt nincsen tudomása a tervezett tevékenységről, akkor a megelőzést szolgáló ellenőrzésre sincs lehetősége. Az előzetes bejelentés vagy engedély eltörlése a megelőzést szolgáló hatósági ellenőrzés és a szükséges vízvédelmi beavatkozások lehetőségét megszünteti. Az engedély és az előzetes bejelentés jogintézményének ezért nemcsak az egyes tevékenységek szempontjából van prevenció funkciója, hanem az egész vízhasználói közösség szempontjából is. **Az alaptörvény-ellenességet a visszalépés tilalma szempontjából azért tartom megállapíthatónak, mert a jogalkotó a Törvénymódosítással a prevenció rendszer alapját szüntette meg úgy, hogy azt nem helyezte más, azonos hatékonyságú és a veszélyek és kockázatok elhárítása szempontjából azonos védettségi szintet biztosító alapokra.**

Az Alkotmánybíróság az állami tulajdont az egészséges környezethez való jogra tekintettel intézményvédelmi garanciának tekinti a P) cikk (1) bekezdés hatálya alá tartozó védendő értékek szempontjából. A közös örökség védelme és az állam 3. pontban tárgyalt tulajdonosi felelőssége kapcsán az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának értelmezése során ugyanis következetesen hivatkozik arra, hogy *„a tilalmak és szankciók szigorítása nem elegendő: olyan megelőző biztosítékok is kellenek, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne.*

Az államot a már fentebb tárgyalt tulajdonosi minőségében az Alaptörvény P) cikkéből fakadó kötelezettségek terhelik, amelyek tartalmát az Alaptörvény 38. cikke bontja ki. Mivel e kötelezettségek

teljesítése közvetlenül befolyásolja a P) cikk hatálya alá tartozó alkotmányos értékek és az egészséges környezethez való jog érvényesülését, ezért a visszalépés tilalma szempontjából értékelendő, hogy az engedélyezés és az előzetes bejelentés jogintézményének eltörlése miként hat az államot, mint tulajdonost megillető jogok gyakorlására és a terhelő kötelezettségek teljesítésére, és ennek következményeként a nemzet közös örökségének védelmét szolgáló intézményvédelmi rendszerre.

Az állam tulajdonosi jogait akkor tudja gyakorolni, ha a tulajdon tárgyról, annak állapotáról folyamatos információval rendelkezik. Az engedélyezési és előzetes bejelentési eljárás teszi lehetővé, hogy az állam tulajdonosi részjogosítványával élni tudjon. Az állam rendelkezési jogának gyakorlása keretében teszi lehetővé a felszín alatti vizek használatát, illetve igénybevételét. A nemzeti vagyomból fakadó kötelezettség teljesítésének része, hogy e jogával úgy él, hogy közben a különböző vízigényeket összehangolja, és az ökológiai korlátok között tartja, az ivóvizekhez való hozzáférést kiszámítható módon és hosszú távon biztosítja. Az engedélyezési és az előzetes bejelentési rendszer eltörlése az államot mint tulajdonost mindezen jogosítványok gyakorlásától megfosztja, illetve jogainak gyakorlásában korlátozza, mert a Törvénymódosítás az állam tulajdonában álló vizekbe úgy tesz lehetővé beavatkozást, hogy arról tudomást nem szerezhet, és az ellen fellépni nem tud. Egyes tevékenységek megkezdésének és folytatásának engedély és előzetes bejelentés nélkül való lehetővé tétele megnöveli a környezeti veszélynek kitettek személyi körét, mert a közműves ivóvíz fogyasztók közösségét, a lakosság 95 %-ának egy részét is azzá teszi.

Az indítvánnyal érintett közigazgatási jogintézmények közvetlenül érintik az állam tulajdonosi joggyakorlását, eltörlésük korlátozza azt, ezért a jogszabállyal biztosított védelmi szintet, mely a kizárólagos állami tulajdonban testesül meg, lerontja. Álláspontom szerint megállapítható, hogy a vizek esetében az állam tulajdonosi minőségében a vizek vonatkozásában az engedélyezési és az előzetes bejelentési rendszeren keresztül tudja az Alaptörvényből fakadó jogait és kötelezettségeit gyakorolni, ezért ezen intézmények eltörlése a visszalépés tilalmára tekintettel alaptörvény-ellenes, mert nincsen olyan másik alkalmas jogintézmény, mely helyükbe léphetne.

„A visszalépés tilalma valójában azt jelenti, hogy ha az eddigi érdekérvényesítés (értékérvényesítés!) lehetősége érzékelhetően, vagy legalábbis valószínűsíthetően csökken, akkor megvalósul a visszalépés.... A visszalépés tilalma olyan absztrakció, amelynek tényleges megvalósulása csak hosszabb idő elteltével észlelhető, amikor azonban már olyan visszafordíthatatlan folyamatok indultak meg, amelyek a környezet érdekeit veszélyeztetik.”²⁶

A fentiek kapcsán a következő érdemi kérdés **a szükségesség-arányosság tesztje**, amely szerint az állam akkor folyamodhat az alapjog-korlátozás eszközéhez, ha másik alapjog védelme vagy érvényesülése, egyéb alkotmányos cél védelme másként nem érhető el, és csak a feltétlenül szükséges mértékben korlátozható. Erre nézve nem egy AB határozat nyilatkozik, és nem csupán környezetvédelmi, hanem számos más összefüggésben is:

A 11/2014. (IV. 4.) AB határozat szerint:

„[35] ... Az Alaptörvény I. cikkének szövege az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével megegyezik abban, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondta, hogy alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatta. A korlátozás további követelményeit az Alkotmánybíróság fogalmazta meg az ún. alapjogi tesztben, amelynek lényege, hogy az „állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott

²⁶ Az Országos Környezetvédelmi Tanács állásfoglalása az Alkotmánybíróság II/2092-8/2015. ügyszámú megkeresésére adott válaszból

alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

[36] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog korlátozása akkor arányos, ha „az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban” van, továbbá a „törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; továbbá: 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.; 11/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 109, 110.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 194–195.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 123.].

[37] Az Alaptörvény ezt a gyakorlatot teszi írott szabállyá, amikor [I. cikk (3) bekezdés] akként rendelkezik, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható. Ugyancsak tartalmi azonosság állapítható meg az Alaptörvény I. cikkében és az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében a lényeges tartalom védelmét illetően.

[38] Az Alkotmánybíróságnak ennek alapján vizsgálnia kellett, hogy a kifogásolt szabályozás korlátozza-e, és ha igen, alkotmányosan megengedett módon-e, az emberi méltósághoz való jogot. ...

[40] Az alapjog korlátozásának szükségessége két elemből áll: az alapjog korlátozásának alkotmányos célt kell követnie, és alkalmasnak kell lennie a cél elérésére. ...

[41] Az arányosság (szűkebb értelemben) azt kívánja, hogy a szükséges korlátozás ne legyen több, mint amennyit az alkotmányosan igazolt cél elérése megkíván. Különösen azt kell itt vizsgálni, van-e az alkotmányos cél elérésére kevesebb alapjogi korlátozással járó megoldás, mint amit adott esetben a törvényhozó választott.”

Ezt a tesztet alkalmazza tehát az Alkotmánybíróság a mai napig, így például a 26/2017. (X. 17.) AB határozatban, amelynek jelentős környezetvédelmi vonzata van.

„[16] 2.2. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Alaptörvény-ellenes tehát a korlátozás, ha nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [101]}. Elsődlegesen tehát annak vizsgálata indokolt, hogy a szabályozással összefüggésben van-e olyan alkotmányosan elfogadható cél, amely az alapjog-korlátozást igazolhatja, azaz, hogy az alapjog-korlátozás szükséges-e. A korlátozás „szükségessége két elemből áll: az alapjog korlátozásának alkotmányos célt kell követnie, és alkalmasnak kell lennie a cél elérésére” {lásd például: 15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [53]}.

...

[18] Az épületek energiahatékonyságával kapcsolatos kérdések szabályozása, ideértve az energetikai tanúsítványok készítésének kötelezettségét is, környezetvédelmi célból kerültek elfogadásra. ... Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a környezetvédelmi és energiahatékonysági szempontok figyelembe vétele és érvényesítése olyan alkotmányos értéként azonosítható, mely indokolja az energetikai tanúsítványok készítésének kötelezettségét, és ezzel összefüggésben az energetikai tanúsító tevékenység jogi szabályozását is.”

Amennyiben pedig a kérdéses Törvénymódosítás indokolásából megismert okokkal vetjük össze a szükségességi-arányossági tesztet, a következőket tapasztalhatjuk:

1. kiindulási pontunk, hogy a jövő nemzedékek védelme, mint államcél és a környezethez való alapjog együttesének érzékelhető korlátozására figyelünk, hiszen a vízvagyon, mint a nemzet – különösen a jövő nemzedékek – közös öröksége jelenik meg a korlátozás tárgyaként. Ne tekintsük a vízvagyon védelmét az alapjog érinthetetlen lényegének – hiszen akkor ennek korlátozására nem is kerülhetne sor –, de kétséget kizáróan korlátozásról van szó, hiszen a kérdéses felszín alatti vízvagyon mennyisége csökken, illetve minősége csökkenésének valószínűsége jelentős. Létezik tehát alapjogot – környezethez való jog – érintő korlátozás.

Ez esetben a következő kérdés, vajon mindez

2. elkerülhetetlen, kényszerítő okkal történik-e. Leegyszerűsítve: a kérdéses igények kielégítésére másként nem kerülhetne sor? Tehát – ismét sematikusán nézve – nem lenne lehetséges a mindenképpen fontos öntözéses gazdálkodás, a kiskertek jogszerű és kívánatos működése a jelenleg rendelkezésre álló keretek között? Más szavakkal: elkerülhetetlenül szükséges az állami kontroll megtartása nélküli, legalább egy vízzáró rétegen áthatoló, 80 méter talpmélységet elérő – és figyelemmel arra, hogy éppen most lép vissza az állam még az ellenőrzés esélyétől is, tehát ki és miként képes megállapítani, hogy a 80 méter valóban annyi és nem 100 vagy még több? – kutak fúrására vonatkozó, legalább információs, adminisztrációs korlátok teljes feladása? A jogszerű és alapvetően nem indokolatlan vízigények kielégítését egy csekély ellenőrzési lehetőség megakadályozná-e? **Nem mutatható ki semmilyen indok, amely az állami ellenőrzés – akár részleges - feladásának multhatatlan szükségességét igazolná.**

A harmadik tesztkérdés, hogy ki kellene mutatni, hogy

3. más alapjog, alkotmányos cél, vagy elvont alkotmányos érték védelme semmilyen más módon nem érhető el, mint a Törvénymódosítás szerinti jelentéktelen, de mégis létező korlátok felszabadításával. Ehhez elsőként rá kell mutatni egy másik alapjogra, ami párhuzamba állítható a környezethez való joggal. Elviekben két alapjogra gondolhatunk, amelyek esetében azonban bizonyítani kellene, hogy ezen alkotmányos érték védelme semmilyen más módon nem érhető el. A XII. cikk a munkavégzés és vállalkozás jogához kapcsolódik, de ennek veszélye aligha lenne kimutatható. A bejelentés vagy engedély szinte minden esetben ismert igazgatási feltétel, de aligha mondható korlátnak. A XIII. cikk pedig eleve megfogalmazza saját korlátját („(1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” - mely felelősség az ingatlan tulajdonost a felszín alatti vizek tulajdonosi szerkezetére tekintettel a vízvagyon tulajdonosaként megjelenő állammal szemben is terheli.). Gondolhatunk még az M) cikkre („(1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.”), amit szintén nem korlátoz a meglévő szabályozás, hanem csupán kijelöli a kereteket. **Nincs tehát alapjog, alkotmányos cél vagy elvont alkotmányos érték, amelynek védelme semmilyen más módon nem érhető el, mint más alapjog korlátozásával.**

Ennek megfelelően az utolsó tesztkérdés már valójában nem releváns, mégis utalok rá:

4. a törvényi korlátozás, ami esetünkben a környezethez való jog hatályos védelmi rendszerétől való visszalépést jelent, súlya a cél fontosságával arányos, és az okozott sérelmek enyhítésére garanciák állnak rendelkezésre. Ha nem tudunk más legitim alapjogi célt kimutatni, ami a környezethez való jognak ellensúlya lenne, akkor nincs tehát szükség további vizsgálatra. Ami pedig az esetleges garanciákat illeti, azokról a **Törvénymódosítás** semmit sem szól, tehát **nem is kísérel meg védelmi garanciákat megfogalmazni.**

Összességében a Törvénymódosítás súlyosan sérti a visszalépés tilalmának követelményét, hiszen feladja a prevenció eszközeit, az eddigi érdekérvényesítés (értékérvényesítés!) lehetőségét érzékelhetően csökkenti, miközben a környezethez való jog alapjogi elvárása és a jövő nemzedékek védelmének államcélja mellé nem képes olyan alapjogi követelményt vagy államcél

illeszteni, ami megállná a helyét az Alkotmánybíróság által kimunkált és töretlenül alkalmazott szükségesség-arányosság teszt előtt.

II. *Az Alaptörvény B) cikkéhez kapcsolódó észrevételek*

1. *A jogalkotási felhatalmazás pontos keretei hiányoznak*

A Törvénymódosítás kapcsán feltétlenül vizsgálandó, hogy a szabályozandó kérdés törvényi szintre tartozik, ezért az Országgyűlés által **a kormány részére rendeletalkotásra adott, gyakorlatilag parttalan felhatalmazás sérti a jogbiztonság követelményét.** A Jat. 5. § (3) bekezdése szerint ugyanis nem lehet felhatalmazást adni többek között a „szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására”. Tehát az alapjogokat közvetlenül érintő szabályokról nem lehet anélkül felhatalmazáson alapuló jogszabályban, így felhatalmazáson alapuló kormányrendeletben sem, rendelkezni, hogy legalább a minimális feltételek, keretek ne körvonalazódtak volna.

A jelen esetben a hatályos jogszabályok közül törvényi felhatalmazásként a Vgtv. tartalmazza az engedélyezési és bejelentési kötelezettség szabályait, azt igazolva, hogy az Országgyűlés maga is az engedélyeztetést és bejelentést olyan alapvető fontosságú jogintézménynek tartja, amely – legalábbis legfontosabb rendelkezéseivel – a Jat. értelmében törvényi szintre tartozik. Az általános engedélyezési és bejelentési kötelezettséget felváltó szabályok végrehajtási rendeleti szintre történő utalása legalább két aggályt vet fel.

- Egyrészt az Országgyűlés az olyan rendeletalkotási felhatalmazással, amely túllép a Jat.-ban meghatározott kereteken, gyakorlatilag lemond szabályozási jogosultságáról. E jogosultság a jogalkotási eljárás garanciális részét képezi, és mint ilyen, nem pusztán jogosultság, hanem az az általános jogalkotási hatáskörrel rendelkező jogalkotó irányában kötelezettségeként is felfogható.

- Másrészt a törvényi szintű szabályok kormányrendelettel történő kiváltása Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleményében kifejtetteket²⁷ követve a védelmi szinttől való visszalépésnek is minősülhet.

Amennyiben az Alkotmánybíróság ennek ellenére úgy találná, hogy a kérdés kormányrendeleti szintre érvényesen delegálható, úgy arra kívánok rámutatni, hogy a Törvénymódosítás felhatalmazása ez esetben sem felel meg a Jat. előírásainak. A Jat. 5.§ (1) bekezdés szerint ugyanis **a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.** E követelményekre a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat „alkotmányos jelentőségű elvárásként” tekintett a jogbiztonság körében.²⁸

A Törvénymódosítás felhatalmazást ad a Kormány részére arra, hogy rendeletben állapítsa meg az engedély és bejelentés nélkül megkezdhető tevékenységek körét, az utólagos bejelentés tartalmi elemeit, az utólagos hatósági ellenőrzés szabályait.²⁹ E felhatalmazó szabályok ugyan rendelkeznek a felhatalmazás tárgyáról, azonban a felhatalmazás tényleges, érdemi kereteit nem jelölik ki, így fontos jogszabályi garanciák vesznek el. A Törvénymódosítás egyrészt nem rendelkezik az engedélyezési és bejelentési kötelezettség peremfeltételeiről, másrészt az engedélyezés és bejelentés eltörlésével elvesznek a közigazgatási hatósági eljárás jelentette garanciák. A hatósági eljárás az alapvető jogok érvényesítését szolgáló garanciális jogintézmény, lényegében egy előretolt jogvédelmet jelent. A hatósági eljárás során a törvényi felhatalmazás keretei között van lehetőség a különböző érdekek mérlegelésére, és ezen eljárásban tudja az állam is

²⁷ 16/2015 (VI. 5.) AB határozathoz Varga Zs. András alkotmánybíró úr által fűzött különvélemény, 223. bek.

²⁸ 45/2012. (XII. 29.), AB határozat, 100. bek.

²⁹ T/384. számú, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 4. §-a.

tulajdonosi érdekeit érvényesíteni. Az engedélyezés megszüntetésével a közigazgatási hatósági eljárás voltaképpen maga is megszűnik, így minden olyan peremfeltételt, amelyek figyelembevételét korábban a hatósági eljárás megléte és lefolytatása biztosította, most a garanciák megőrzése érdekében törvényi szinten kellene rögzíteni.

A normaszövegből, szemben a Törvénymódosítás címével és indokolásával, nem következik egyértelműen, hogy a felhatalmazás csak a vízkivételekről, és azon belül is a házi vízigények kielégítéséről szóló szabályok meghatározására vonatkozik. A felhatalmazó rendelkezés a Kormányt nem arra hatalmazza fel, hogy határozza meg azokat a feltételeket, amelyek esetében lehetővé válna a tevékenységek engedély és bejelentés nélkül való megkezdése és folytatása, hanem arra ad felhatalmazást, hogy meghatározza az így folytatható tevékenységek körét, azaz sorolja föl azokat a tevékenységeket, amelyek nem tartoznak a Vgt. 28/A. §. (1) bekezdése alapján a csak engedéllyel végezhető tevékenységek körébe, illetve ezen esetkörökben az esetleges utólagos bejelentés tartalmi elemeinek és az utólagos hatósági ellenőrzés szabályainak meghatározására. A kérdéses vízkivételekre vonatkozó feltételek meghatározására aligha tekinthető elegendőnek a Törvénymódosítás 2. § (1) bekezdése.

A Törvénymódosítás más okok miatt sem felel meg a normavilágossággal szembeni követelménynek. A Törvénymódosítás 1.§ szerint a Vgt. 28/A. § (1) bekezdés helyébe lépő rendelkezése szerint a tevékenységek három csoportba sorolhatók: 1. engedély nélkül végezhető, 2. bejelentéshez kötött tevékenységek, 3. engedélyhez kötöttek, amennyiben a tevékenység nem tartozik az első kettő csoportba. Ehhez képest a Törvénymódosítás 4. §-ban szereplő felhatalmazás alapján a tevékenységek már négy csoportba sorolhatók, mert megjelenik az a tevékenységi kör, amelyik bejelentés nélkül is végezhető, hiszen a felhatalmazás szerint a kormány a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek köréről rendelkezhet. A norma világosságára vonatkozó követelménynek nem felel meg az sem, hogy egy bekezdésen belül ellentmondásos rendelkezések szerepelnek, hiszen a bejelentés nélkül folytatható tevékenységekre vonatkozóan határozhatja meg a kormány az utólagos bejelentés tartalmi elemeit. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból következő garanciának tekinti a normavilágosságot.³⁰

A felhatalmazással kapcsolatos alkotmányos problémákat tükrözi a jogalkotói bizonytalanság. Jól illusztrálja ezt, hogy az engedély és bejelentés eltörlésének lehetőségéről az előző ciklusban a T/17458. számú törvényjavaslat kapcsán az Országgyűlés végül ellenkező döntést hozott. Akkor a kormány saját előterjesztéséhez képest – elvi állásfoglalásomban megfogalmazott, és a szakmai szervezetek által támogatott alkotmányos aggályokra is tekintettel – megváltoztatta véleményét és támogatta az Igazságügyi Bizottság, majd a Törvényalkotási Bizottság törvényjavaslat módosító indítványt, mely törölte a „nélkül” szót, biztosítva ezzel az engedélyezési és bejelentési rendszer megőrzését. Az Országgyűlés a T/17458. számú törvényjavaslat 107.§-hoz a TAB által benyújtott összegző módosító javaslatát³¹ az Országgyűlési Napló tanúsága szerint 141 igen szavazattal, 32 plusz 1, tehát 33 nem ellenében, tartózkodás nélkül elfogadta³². Ehhez képest a T/384. számú törvényjavaslat parlamenti vitája során mind a kormány, mind az Országgyűlés úgy foglalt állást, hogy az engedély és bejelentés eltörlése nem alaptörvény-ellenes, és a törvényt 129 igen, 39 nem és 16 tartózkodás mellett elfogadta.³³

³⁰ Az Alkotmánybíróság e tárgykörben kiterjedt gyakorlatából példaként hozható a 10/2018. (VII. 18.) AB határozat „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak. A Jogbiztonság teremti meg a lehetőséget a jogalanyoknak arra, hogy magatartásukat ténylegesen a jog előírásaihoz tudják igazítani.” [49] A 7/2018 (VII. 5.) AB határozat tanúsága, hogy „Az Alkotmánybíróság értelmezésében ugyanis megállapítható a jogbiztonság sérelme, ha a szabályban rejlő belső ellentmondás a jogalkalmazás során szükséges értelmezéssel nem kiküszöbölhető.” [51]

³¹ T/17458/9 számú iromány 27. sorszámú módosítópontja szerint: „28/A. § (1) A jogszabály alapján [engedély nélkül végezhető vagy] bejelentéshez kötött tevékenységektől eltekintve, vízjogi engedély szükséges...”

³² Országgyűlési Napló, 2014-2018. országgyűlési ciklus, Budapest, 2017. október 17. 247. szám, 39084-85 o.

³³ Országgyűlési Napló 2018-2020 országgyűlési ciklus, 2018. július 20. 20. szám, 2471.o.

Az indítvány által támadott törvényi rendelkezésekkel kapcsolatos jogalkotói bizonytalanság az újra előterjesztett javaslat vitájában a Mezőgazdasági Bizottság, a Fenntartható Fejlődés Bizottsága, illetve a Törvényalkotási Bizottság ülésén, valamint az összegző módosító indítványról szóló parlamenti vita során is megnyilvánult. A Mezőgazdasági Bizottság ülésén a BM helyettes államtitkára arról számolt be, hogy a törvénymódosítás végrehajtását szolgáló kormányrendelet tervezetét a BM már előkészítette, és felsorolta azokat az témaköröket, amelyek a rendeletben várhatóan meg fognak jelenni.³⁴ A Fenntartható Fejlődés Bizottsága ülésén a BM egy másik helyettes államtitkára arról számolt be, hogy a végrehajtási rendeletet előzetesen széleskörű társadalmi egyeztetésre kívánja engedni, ahol az összes érintett véleményét meghallgatják, és ezt követően dolgozzák ki a kormányrendeletet, tehát aligha áll rendelkezésre érdemi szempontrendszer.³⁵ Ezekhez képest a Törvényalkotási Bizottság ülésén képviselői kérdésre a BM közigazgatási államtitkára válaszában még azt az álláspontot sem tudta határozottan képviselni - a módosító törvény megfelelő rendelkezésére hivatkozva -, hogy a kormány rendeletében eltörli-e az engedélyezési és bejelentési kötelezettséget egyrészt a vízbázisokat, a vízbázisvédelmi területeket, másrészt a karszt- és a termálvizeket érintő tevékenységek esetén.³⁶ Az összegző vita során elhangzott kisebbségi állásfoglalás is utal arra, hogy a törvény normaszövege nem tartalmaz semmilyen irányadó, a Kormány mint jogalkotó számára kötelezően figyelembeveendő szempontot, ami alapján a rendeletet megalkothatná.

A Törvénymódosítással a jogalkotó valójában lemondott szabályozási jogáról, noha ezt nem teheti meg, hiszen az életviszonyok elsődleges rendezése nem átadható, itt pedig a jövő nemzedékek életviszonyairól is szó van. Mindezt tette úgy, hogy nem teljesítette a jogalkotásra adott általános felhatalmazás minimális feltételeit sem, nem határozta meg pontosan a felhatalmazás jogosultján túl, a felhatalmazás tárgyát és kereteit. A Törvénymódosítás a normaszövegen belüli, illetve a normaszöveg és az indokolás közötti ellenmondásokra tekintettel nem felel meg a normavilágosság követelményének.

2. A szakmai előkészítés és hatásvizsgálat hiánya

Mind az elővigyázatosság és megelőzés elve, mind a szükségességi-arányossági teszt az előterjesztő részéről fokozott gondosságot, fokozott körütekintést vár el, ami az előterjesztés hatásvizsgálatában, az

³⁴ „...kormányrendelet szinten javasoljuk mind a házi vízigény fogalmát, az engedély, a bejelentés alatti, alóli vízhasználat szabályait, a vízi létesítmények körének meghatározását és még számos dolgot. Ezt a kormányrendelet-tervezetet mi előkészítettük, részletesen kidolgoztuk a hatósági feladatok tekintetében, valamint olyan interaktív térképekkel történő ellátás és hozzáférés az önkormányzatok részére, ahol megtekinthetők a vízbázisok, hogy hol van tiltott zóna a kútúrásra és egyéb kérdésekre, tehát ez a törvényjavaslattal egy időben készül.” (MB-3/2018 Jegyzőkönyv 2018. június 26-ai ülés 11. oldal)

³⁵ „A másik rész, amit szeretnék mondani, hogy a különlegesen védendő vízbázisok, tehát például a karsztvíz vagy az ivóvízkivételi vízkészletek védelme érdekében továbbra is megmarad az engedélyeztetési kötelezettség, és azokon a területeken, ahol ilyen sérülékeny vízbázisok és egyéb vízforrások találhatóak, ott nem kívánunk enyhíteni a mostani szabályozáson. ...a részletszabályokat majd egy kormányrendeletben kívánjuk rendezni. Azt egy széles körű társadalmi vitára szeretné bocsátani a Belügyminisztérium úgy, hogy minden egyes önkormányzatnak, különböző szervezeteknek, hatóságoknak, mindenféle szövetségnek, egyébként ilyenfel foglalkozó civil szervezeteknek és a pártoknak is meglegyen arra a lehetősége, hogy mind a szakmai, mind a másfajta érveiket el tudják ennek kapcsán mondani, hogy olyan végrehajtási rendeletet lehessen alkotni, ami mindenkinek a megnyugtatóra szolgálhat. Elnök asszony kérdezte még, hogy az éghajlatváltozással kapcsolatos stratégiát vizsgáltuk-e. Megmondom őszintén, hogy nekem nincs arról tudomásom, hogy azt külön vizsgáltuk volna, de ha ez szükséges, akkor a rendelet egyeztetésekor ezzel kapcsolatosan az észrevételeket várjuk. (FFB-5/2018 Jegyzőkönyv 2018. június 27-ei ülés 1819. o.)

³⁶ Először is melyek azok az érzékeny területek, ahol vélhetően ezzel a lehetőséggel élni lehet? Mert ugye, a törvény csak lehetőséget ad, nem mondja, hogy kötelező és főleg nem mondja, hogy hol kötelező engedély nélkül engedélyezni a kútúrát. Szóval melyek azok a területek, amehelyek érzékenyek, és ahol nem biztos, hogy meg kellene engedni az engedély nélküli tevékenységet? Iten egyrészt a vízbázis, tehát a vízbázisvédelem, másrészt ilyen a karsztvíz és a termálvíz. A karsztvízről, a termálvízről meg hogy hol van vízbázis, arról a vízügyi igazgatóságnak részletes térképei vannak. Ez azt jelenti, hogy ha itt a kormány fenntartja továbbra is az engedélykötelezettséget és az összes többi helyen engedi meg az engedély nélküli kútúrát, akkor az illető egy térképen keresztül meg tudja állapítani ezt a saját ingatlanára vonatkozóan. Ha a kormány így dönt, akkor kitesszük a vízügyi igazgatóság meg ha kell, az önkormányzatok honlapjára azt a térképet, ami alapján megmondjuk, amit az előbb mondtam, hogy mi érzékeny terület, hol van térkép szerint. ... Csak hogy tisztázzuk, én nem azt ígértem, hogy a kormány rendelete így fog szólni, én elmondtam azt, hogy milyen technikai lehetőségek vannak. Nem mondtam, mert honnan venném a bátorságot, hogy a kormány nevében döntést prejudikáljak?” (TAB-4/2018. sz. ülés Jegyzőkönyv, 2018. július 5-ei ülés oldal)

intézményvédelmi rendszer megváltoztatásához szükséges alkotmányossági szempontok figyelembevételében kellene, hogy testet öltjön, valamint a megalapozó szakmai háttéranyagokban, amint ezt a beadvány is aláhúzza. Ilyenekről viszont nincs tudomásunk. Sőt, amint a Köztársasági Elnök is kiemeli, szakmai háttéranyagok éppen ennek ellenkezőjére állnak rendelkezésre (lásd a mellékelt szakmai beadványokat). Érvek tehát valójában nincsenek, míg ellenérvek jelentős számban. Mindez arra mutat rá, hogy az előterjesztők sem a szakmai megalapozottságra, sem az alkotmányosság szempontjaira nem fordítottak figyelmet.

Ahogy azt a fentebb idézett állásfoglalásunkban kifejtettük az Országgyűlés a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi védelmét több programban, keretstratégiában, tervben nevesítette és mint stratégiai szintű feladatot a Kormányra bízta. Ilyenek a IV. Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015-2020 (27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról), a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia 2013 (18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról) és a Nemzeti Vízstratégia, Kvassay Jenő terv (1110/2017. (III.7) Korm. határozat). Állásfoglalásunkban részletesen elemeztük az idevágó részeket és idéztük a vonatkozó bekezdéseket, ezek közül csak a legfontosabbakat gyűjtöttük alább össze.

- A felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi védelme stratégiai szintű feladat, hiszen a hazai lakosság ivóvízellátása döntően e forrásból történik. [...] Az ivóvízbázisok 65%-a sérülékeny földtani környezetből termeli a vizet, ami a szennyezés elleni védelmi feladatok fontosságát húzza alá. A sérülékeny vízbázisokon működő kapacitás közel 6 millió fő ivóvízellátásának biztonságát érinti. (IV. Nemzeti Környezetvédelmi Program, 46. oldal)

- A Program során kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy az agrárszerkezet átalakulása az agro-ökológiai adottságoknak megfelelően és a klímaváltozás hatásainak figyelembevételével történjen, és ne eredményezze a környezeti terhelések növekedését. (IV. Nemzeti Környezetvédelmi Program, 54. oldal)

- Megfelelő indikátort kell képezni, ami a felszín alatti vízkészletek használatára vonatkozóan jelzi a fenntarthatósági szinttől való távolságot. (Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia, 171. oldal)

- A vízjogi engedélyezéshez általában hiányoznak a készletekre és a vízkivételek környezeti hatására vonatkozó alapoó munkák. ... A vízkivételek engedélyezési és nyilvántartási rendszere pontatlan, az adatszolgáltatás bizonytalan. ... A vízkészletjárulék szabályozási rendszer a pontos vízkészlet nyilvántartás hiányában és az illegális vízkivételek miatt egyelőre alkalmatlan a készlethiányos területeken kialakuló konfliktusok kezelésre. ... Az illegális vízkivétel csak az ellenőrzési funkció erősítésével küszöbölhető ki. ... A felügyeleti ellenőrzés gyenge, az engedély nélküli vízkivételeknek gyakorlatilag nincsen következménye. Mindezek a nem ellenőrizhető vízhasználatok veszélyét rejtik magukban, különösen nehéz gazdasági helyzetben vagy szárazság idején (Kvassay Jenő terv, 33. oldal)

Figyelemre méltó, hogy az előterjesztő, a Belügyminisztérium a jegyzőknek a kutakkal kapcsolatos eljárásokról szóló friss (2017. február) kiadványa ugyancsak tisztában van azokkal a veszélyekkel, amelyeket később mintha nem akarna felismerni: „Magyarország ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízkészleteinkből történik. A vízkészlet véges természeti erőforrás, melyet csak olyan mértékben szabad igénybe venni, hogy a vízkivétel és a vízutánpótlódás egyensúlya minőségi károsodás nélkül megmaradjon. Ma Magyarországon a fenntartható vízgazdálkodást jelentősen veszélyezteti az engedély nélkül létesített és üzemeltetett kutak nagy száma. Egyes becslések szerint a kutak 80-90%-át építik a szükséges engedélyek és nyilvántartásba vétel nélkül amellet, hogy a szükséges jogosítványokkal nem rendelkező kútfúrók nem kis hányada szakmai felkészültség és megfelelő felszerelés hiányában nem képes szakszerű munka elvégzésére.” Majd a következő oldalon írja ugyanez az anyag: „A szakszerűtlenül kivitelezett kutak elszennyezhetik Magyarország stratégiaiszempontból is megőrzendő, tiszta vízadó rétegeit.”

Az sem érdektelen, hasonló helyzetekben miként szabályoznak más országokban, alkalmasint a megfelelő szakmai előkészítéshez az ilyen összehasonlítások is alapot adhatnak. E tekintetben sem mondhatjuk azonban, hogy a Törvénymódosítás erős alapokon áll.

Kútfúráshoz szükséges követelmények Európában

A Magyar Vízközmű Szövetség az EurEau (Vízközmű Szövetségek Európai Szövetsége) nemzetközi szervezetén keresztül Európa legtöbb országának vízügyi szakembereivel kapcsolatban van. Tőlük kértek segítséget abban, hogy mondják el az országaikra jellemző követelményeket és gyakorlatokat a kútúrás kivitelezésével kapcsolatban. Az alábbiakban a rövid határidő miatt csekély számban beérkező válaszok alapján összegyűjtött legfontosabb megállapításokat adjuk közre:

1. *Anglia, Skócia, Wales:*

A Brit Geológiai Kutatóintézet díj ellenében elkészít egy vízfúrési prognózis jelentést a helyszínre vonatkozóan (javasolt ennek kérése vagy hidrogeológus felkeresése).

Már a kútúrás előtti feltáró fúráshoz és a szivattyú teszteléséhez is hozzájárulás, illetve engedély szükséges Angliában, Skóciában és Walesben is a Környezetvédelmi Hatóságtól.

Törvényi kötelezettség terheli a kútúrót, illetve a tulajdonost, hogy minden 15 méternél mélyebb kút fúrását jelentsék a Geológiai Intézet számára.

Anglia és Wales esetében a kútúrásra vonatkozó engedélyezés függ a szivattyúzni kívánt mennyiségtől. Több mint 20 m³ / nap szivattyúzás tervezése esetén, szinte biztosan igényel engedélyt.

Skóciában a talajvízkivételhez mindenképp engedélyezési eljárás szükséges. A vízkivételhez Észak-Írországon egyetlen ellátási pont létesítése esetén nincs szükség engedélyre, amennyiben az háztartási igények kielégítésére szolgál és átlagosan 20 köbméternél kevesebb vizet termelnek ki naponta.

Angliában, Walesben és Skóciában, ha a kútvizet háztartási használatra szánják, vagy eladásra szánt ételt vagy italt készítenek belőle, akkor a helyi hatóság Környezetegészségügyi Osztálya köteles megvizsgálni a vizet. A minimális törvényes megfigyelés ingyenes lehet, viszont ha gyakoribb megfigyelési szolgáltatás szükséges, akkor költségvonzata is lehet.

2. *Csehország:*

A kútúrás a vízmű munkák közé tartozik, és a hidrogeológiai viszonyokba való lehetséges beavatkozások tekintetében akárki nem építhet ki kutat. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy beleértve az alsóbb vízadó rétegek mintázását is, megfelelő hatósági engedélyeket igényel.

A kútúrás megkezdése előtt mindenképp javasolt hidrogeológiai véleményt kérni az adott területről, mely során a kivitelezés költségei is felmérhetőek.

Nem igényel engedélyt azonban a vízügyi hatóságtól a pilot- előzetes -hidrogeológiai fúrás elvégzése. Azonban a fúrással foglalkozó szervezet köteles bejelenteni a munkálatok célját, mértékét és várható időtartamát az önkormányzat felé, amelynek területén történik a fúrás, legalább 15 nappal a beavatkozással kapcsolatos geológiai munkák megkezdése előtt. Az önkormányzat sajnálatosan már nem köteles tájékoztatni a szomszéd telek tulajdonosokat, amelyekre a fúrás hatással lehet.

A kútúrás kivitelezése előtt meg kell szerezni egy hozzájárulást a kút helyére vonatkozóan a területi építési hatóságtól, az építési engedélyt a vízügyi hatóságtól, valamint a vízgazdálkodási engedélyt, amelyet rendszerint a vízügyi hatóság adja ki az építési engedéllyel egyetemben.

A kútúrás megvalósítása után a vízügyi hatóságot értesíteni kell a kút használatba vételéről, illetve jóváhagyást kell kérni a kivitelezés elfogadásáról. A jóváhagyásig a kút nem használható, ellenkező esetben a vízügyi hatóság kezdeményezheti jogorvoslati eljárások megindítását vagy bírság kiszabását.

3. *Írország:*

Mentesített fejlesztésnek minősülnek a háztartási igény kielégítésére használt víz termelése céljából fúrt kutak, ezekhez tehát nem kell engedély.

Egy bizonyos mennyiség kitermelése felett, illetve ipari célokra használt vízkitermelés esetén van szükség engedélyre.

A Vízbázis védelem kapcsán a Víz Keretirányelvet veszik alapul. Jó ajánlás létezik erre a Környezetvédelmi Ügynökségtől, de az nem kötelező érvényű.

4. *Görögország:*

Az érdekelt szervezetnek (magán, önkormányzati vagy állami) a kútúrasi engedélyért a megfelelő hatósághoz kell folyamodnia, mely során a projekthez szükséges összes információt szolgáltatnia kell. Minden egyes esetet külön-külön és a vízgyűjtő-gazdálkodási tervvel kapcsolatban vizsgálnak. A vízügyi hatóság engedélyt ad (bizonyos esetekben) korlátozásokkal. Nincs biztos információnk arról, hogy van-e díja az engedélynek, valószínűleg van, de szerény mértékű.

5. *Ciprus:*

A fúrasi engedély kérelem beadása díjköteles, körülbelül 100 EUR.

Számos dokumentum szükséges az engedély kérelem beadásához, többek között topográfiai tervek a tervezett fúrasi ponthoz, építési engedélyhez szükséges kivitelezési tervek, vízkivételi engedély kérelem.

Meglévő kút átalakítása is engedély köteles tevékenység.

A kútúrasi kivitelezését csak a Vízügyi Hatóság általi engedéllyel rendelkező cég végezheti. A fúrasi bejelentés köteles legkésőbb a kivitelezés előtt 21 nappal.

Végezetül mindenképpen ki kell emelni, hogy – erre vonatkozóan a mellékelt dokumentumok jelölik a legjobb bizonyítékot, de akár a BM fentebb említett tájékoztatójára is hivatkozhatunk – a szakmai-tudományos szervezetek egyöntetűen, az első tervezet megjelenésétől fogva töretlenül hangoztatták a várható veszélyeket és tiltakoztak a törvény ilyen módosítása ellen. Minderre sem akkor, sem most érdemi válasz nem született, ami óhatatlanul felveti azt a kérdést, mennyit ér a tudományos vélemény. Ez különösen az Alaptörvény X. cikkének (2) bekezdése szempontjából vet fel ismét alkotmányossági problémákat: „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.” Márpedig a várható kedvezőtlen hatásokra való figyelmeztetés – ellenkező bizonyítás hiányában – e körbe tartozik.

A Törvénymódosítást nem kísérte semmilyen érdemi szakmai előkészítő munka, amely annak szükségességét bármiképpen is igazolná. Ugyanakkor a kérdéssel foglalkozó tudományos és szakmai szervezetek rendelkezésünkre álló nyilatkozatai, állásfoglalásai rendre a szabályozás elutasítását követelik, amint ugyancsak a szabályozás elleni érveket sorolnak fel az elmúlt években elfogadott környezetvédelmi, illetve vízgazdálkodási stratégiák, tervek is. Ebből következően tehát a Törvénymódosítás megalapozatlansága nyilvánvaló.

III. *Összegzés*

Megtisztelő felkérésére vonatkozó álláspontom részleteit jelen válaszban foglaltuk össze, mellékelve a megelőző állásfoglalást, a szakmai szervezetek hozzám megküldött, valójában támogatásomat kérő véleményeit. Az egyes fenti pontok legfontosabb megállapításai tehát:

- A Törvénymódosítás nem vette figyelembe az elővigyázatosság elvét, nem tárta fel, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bekövetkezik-e, illetve bekövetkezhet-e.
- A Törvénymódosítás a megelőzés elvének érvényesülését veszélyeztetve a természeti erőforrások megóvását, védelmének ellenőrzését egyes tevékenységek előzetes állami kontroll alól való kivételével csupán az önkéntes jogkövetésre bízta, megelégedve azon változók sokszínűségéről, amelyeket a döntéshozatalkor figyelembe kell venni.
- Az állam az Alaptörvényből fakadó kötelezettségekkel terhelt tulajdonosi minőségében a kizárólagos tulajdonában álló vizek fölött akkor tud csak a jó gazda gondosságával őrködni, ha rendelkezik megfelelő információval a vizek állapotáról és a rá hatást gyakorló negatív tényezőkről, és ha van olyan

döntéshozatali mechanizmus, ahol véleményének hangot tud adni, a kizárólagos állami tulajdon tartalmának egyik alapvető esszenciáját, a közösségi érdeket érvényesíteni tudja.

- Az államot a nemzet közös örökségének védelmével, megőrzésével és fenntartásával a jelen és jövő nemzedékekkel szemben terhelő eredménykötelem, fokozott gondosság tényleges megvalósítása csak az ellenőrzés valamilyen, megelőzést is érvényesítő eszközeinek fenntartásával lehetséges. Az állam részéről a megfelelő gondosság tanúsításának kötelezettsége attól függetlenül fennáll, hogy tulajdonosa-e az adott természeti erőforrásnak vagy sem.

- Összességében a Törvénymódosítás súlyosan sérti a visszalépés tilalmának követelményét, hiszen feladja a prevenció eszközeit, az eddigi érdekérvényesítés (értékérvényesítés!) lehetőségét érzékelhetően csökkenti, miközben a környezethez való jog alapjogi elvárása és a jövő nemzedékek védelmének államcélja mellé nem képes olyan alapjogi követelményt vagy államcél-t illeszteni, ami megállná a helyét az Alkotmánybíróság által kimunkált és töretlenül alkalmazott szükségesség-arányosság teszt előtt.

- A Törvénymódosítással a jogalkotó valójában lemondott szabályozási jogáról, noha ezt nem teheti meg, hiszen az életviszonyok elsődleges rendezése nem átadható, itt pedig a jövő nemzedékek életviszonyairól is szó van. Mindezt tette úgy, hogy nem teljesítette a jogalkotásra adott általános felhatalmazás minimális feltételeit sem, nem határozta meg pontosan a felhatalmazás jogosultján túl, a felhatalmazás tárgyát és kereteit. A Törvénymódosítás a normaszövegen belüli, illetve a normaszöveg és az indokolás közötti ellenmondásokra tekintettel nem felel meg a normavilágosság követelményének.

- A Törvénymódosítást nem kísérte semmilyen érdemi szakmai előkészítő munka, amely annak szükségességét bármiképpen is igazolná. Ugyanakkor a kérdéssel foglalkozó tudományos és szakmai szervezetek rendelkezésünkre álló nyilatkozatai, állásfoglalásai rendre a szabályozás elutasítását követelik, amint ugyancsak a szabályozás elleni érveket sorolnak fel az elmúlt években elfogadott környezetvédelmi, illetve vízgazdálkodási stratégiák, tervek is. Ebből következően tehát a Törvénymódosítás megalapozatlansága nyilvánvaló.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához érkező panaszok alapján végezetül arra is fel kell hívnom a figyelmet, hogy a konfliktus nem csak a jelen és jövő nemzedékek szükségleteinek kielégíthetőségével összefüggésben merül föl. A vizek elérhetőségének korlátozott volta a jelen nemzedék tagjai között is konfliktust gerjeszt, a különböző társadalmi csoportoknak azonban jelentős mértékben eltér az érdeksérelmek megjelenítésére való képessége, ezért egyes érdeksérelmekről kevesebbet lehet hallani. E körbe tartozik többek között a települési szennyvizek felhagyott kutakba engedése, ami miatt a települések alatti talajvíz oly mértékben elszennyeződött, hogy a kutak vizét se ivóvízellátásra, se élelmiszertermelési célú öntözésre nem lehet használni. Ezért az Alkotmánybíróság döntésével nem csak a jelen és a jövő nemzedékek közötti konfliktusról dönt, hanem arról is, hogy milyen eszközökkel védhetők meg az érdekeik képviselőiben gyengébbek.

Bízom abban, hogy álláspontom megfogalmazásával hozzájárulhattam az Alkotmánybíróság döntésének megalapozásához.

Budapest, 2018. augusztus 5.

Tisztelettel:



Dr. Bándi Gyula

Mellékletek:

1. A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a felszín alatti vizek védelmében (2017. május 24.)
2. A szakmai szervezetek megkeresései és nyilatkozatai a T/384. törvényjavaslat kapcsán
 - a Felszín Alatti Vizekért Alapítvány (FAVA)
 - Hidrogeológusok Nemzetközi Szövetsége Magyar Nemzeti Tagozata (IAH MNT)
 - Magyar Hidrológiai Társaság (MHT)
 - Magyar Mérnöki Kamara (MMK)
 - Magyar Víziközmű Szövetség (MaVíz)
 - Magyar Vízkútúrók Egyesülete
 - WWF Magyarország
3. A szakmai szervezetek nyilatkozatai az engedély és bejelentés eltörlésével szemben
 - közös nyilatkozat
 - Magyar Hidrológiai Társaság
 - Magyar Mérnök Kamara Vízgazdálkodási és Vízépítési Tagozata
 - Magyar Vízkútúrók Egyesülete

