

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 13/2018. (IX. 4.) AB HATÁROZATA

a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. §-a és 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Schanda Balázs és dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Pokol Béla, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2018. július 20-i rendkívüli ülésnapján elfogadott, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény 1. §-a és 4. §-a az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése és a XXI. cikk (1) bekezdése sérelme miatt alaptörvény-ellenes.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján – az Országgyűlés 2018. július 20-i rendkívüli ülésnapján elfogadott, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény) 1. §-a és 4. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése sérelme miatt.
- [2] 1.1. A köztársasági elnök indítványában kiemelte, hogy a törvényjavaslatához fűzött indokolás szerint a javaslat célja „olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását. Ennek megfelelően engedély és bejelentés nélkül létesíthető a 80 m-nél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízilétesítmény. Az engedélyezési kötelezettség fenntartása szükséges azonban a) a hideg és termálkarszt készletekbe (víztestekbe) történő beavatkozás mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül, valamint b) mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül a gazdasági célú vízkivételek esetében. Az erre vonatkozó részletes szabályokat a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendelet fogja meghatározni.” A törvényjavaslat előterjesztője a módosításhoz hatástanulmányt nem csatolt, további szakmai indokot nem adott. A Törvény az idézett jogalkotói cél érdekében úgy módosítja a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 28/A. §-át, hogy „jogszabály alapján engedély nélkül [is] végezhető”-vé válnak az eddig bejelentéshez, vagy engedélyhez kötött vízjogi tevékenységek, ideértve a vízimunka végzését, a vízilétesítmény építését, átalakítását, használatbavételét, üzemeltetését, megszüntetését és a vízhasználatot. A Törvény a 4. §-ába foglalt módosítással pedig a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető, illetőleg végezhető tevékenységek körének és egyéb eljárási szabályoknak a megállapítására a Kormányt hatalmazza fel.

- [3] 1.2. A köztársasági elnök indítványában arra is utalt, hogy a Törvény elfogadása ellen érvelt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes a 2017. május 24. napján kelt elvi állásfoglalásában. A jövő nemzedékek szószólója aggályosnak ítélte, hogy az állam lemond az Alaptörvény P) cikkében védett közös örökség, természeti erőforrás minőségi és mennyiségi védelméről, szabadjára engedi az ellenőrizhetetlen vízkivételeket, ami a szennyezés kockázatával is jár. Mindezt pontos fogalmi definíciók nélkül, kizárólag a törvényjavaslathoz fűzött indokolásban megjelölt célból, ellenőrizhetetlen módon teszi. A köztársasági elnök indítványából kitűnően a jövő nemzedékek szószólója kifogásolta a természetvédelem meglévő védelmi állapotától való visszalépést is, amely szerinte méterekben is mérhetővé válik. A köztársasági elnök arra is utalt, hogy tizenegy szakmai szervezet képviselői 2018. január 31. napján a felszín alatti vizek védelmében aláírt közös nyilatkozatukban a vízkészletekkel való felelős gazdálkodás megszűnése és a felszín alatti vizek védelmének felszámolása ellen tiltakoztak, felvetve egyebek mellett a szakszerűtlen kútkivitelezésből és az illegális vízkivételekből következő veszélyeket.
- [4] 1.3. A köztársasági elnök megítélése szerint a Törvény szakmailag alá nem támasztott, hatástanulmányokkal nem igazolt 1. §-a, amely vízilétesítmény engedély nélküli létrehozását – akár 80 méter mélységig –, valamint mennyiségi korlátozás és egyben ellenőrzés nélkül vízhasználatot enged, nem tesz eleget az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védettségi szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre. Az indítvány kiemeli, hogy ma Magyarországon 50 méter a talajvízbázis mélységi határa, és legfeljebb 50 méter talpmélységig ellenőrzött módon fúrhatók mezőgazdasági célú vízkivételt biztosító talajvízkutak. Az ivóvíztermelés mintegy 94 %-a felszín alatti vízből, az ún. fő ivóvízadó rétegekből történik. A felszín alatti vízbázisok több mint fele sérülékeny, mivel olyan természeti-földtani környezetben található, ahol a terepfelszín alá kerülő szennyeződés lejuthat a vízellátást biztosító víztérbe. Ezeknek a vízbázisoknak a nyilvántartása, a biztonságának biztosítása és speciális védelme különösen fontos állami kötelezettség. A törvényhozó a Törvényben és indokolásában nem adta indokát a hatályos szabályozástól való eltérésnek, nem fogalmazott meg az ivóvízbázis védelme érdekében garanciákat és nem igazolta az engedély nélküli kútfúrás kényszerítő szükségességét és egyben a környezet állapotának megőrzését sem. Az ivóvízbázis védelmének jelenlegi helyzetéhez képest egyértelmű visszalépést, és meg nem engedhető visszalépést jelent az engedély (és bejelentés) nélküli vízjogi tevékenység, amelyet a Törvény 1. §-a tenne lehetővé. Az engedély és nyilvántartásba vétel nélküli, esetlegesen akár szakszerűtlen beavatkozás a vízrétegekbe a szennyeződés, és ezáltal az ivóvízbázis csökkenésének kockázatát hordja magában. Hasonló kockázatot jelent a mennyiségi ellenőrzés nélküli vízkivétel is. Mindez együtt az ivóvízbázis jelenlegi állapotát és védelmét illetően egyértelműen visszalépésnek minősül, ezáltal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikkbe foglalt, az egészséges környezethez való jognak a sérelmét is eredményezi. A köztársasági elnök ugyancsak a P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelme körében értékeli, hogy a Törvény a 4. §-ában a majd később megalkotandó kormányrendeletre bízva az engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, a bejelentés tartalmi elemeinek és a hatósági ellenőrzésnek a szabályozását, de nem határozza meg ennek biztosítékait.
- [5] 1.4. A köztársasági elnök megítélése szerint a fentiekben túlmenően a Törvény 4. §-a ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság részét képező jogbiztonság elvével is. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 5. § (1) bekezdése a jogállamiság követelményére utal, amikor kimondja, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A Törvény 4. §-ában a jogalkotó ennek a követelménynek csupán részben tett eleget, mivel kizárólag a felhatalmazás jogosultját és tárgyát határozta meg, de a kereteket és a garanciákat nem. Véleménye szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság és az abból következő jogbiztonság követelményét sértette meg a törvényhozó azzal, hogy nem tartotta be a Jat. IV. fejezete szerinti, a jogszabály jogrendszerbe illeszkedésének, az előzetes hatásvizsgálatnak és a jogszabálytervezetek véleményeztetési kötelezettségének előírásait, valamint a szabályozás érdemét tekintve *bianco* felhatalmazást adott a Kormánynak a szabályozásra.
- [6] 2. Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt az Ügyrend 36. § (3) bekezdése alapján megkereste a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert, az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét

ellátó biztoshelyettesét (a továbbiakban: a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes vagy biztoshelyettes), valamint a Magyar Tudományos Akadémia (a továbbiakban: MTA) elnökét.

II.

[7] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

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

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

[8] 2. A Törvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

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

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

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

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

(Felhatalmazást kap a Kormány)

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

III.

[9] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a jogosulttól érkezett előzetes normakontroll indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozottság követelményének eleget tesz. A kérelem tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pont], továbbá azt, amely az köztársasági elnök indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést (a Törvény 1. §-a és 4. §-a); az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés, XXI. cikk (1) bekezdés]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt törvényi szakaszok alaptörvényellenességét.

[10] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a köztársasági elnök indítványának az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése sérelmét állító indítványi elemét vizsgálta meg. Ehhez az Alkotmánybíróság mindenekelőtt áttekintette és összegezte a XXI. cikk (1) bekezdésével, illetőleg a P) cikk (1) bekezdésével kapcsolatos eddigi gyakorlatát.

- [11] 2.1. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” Az egészséges környezethez való jog szükségképpen összefügg az Alaptörvény XX. cikke szerinti, a köztársasági elnök indítványában nem hivatkozott testi és lelki egészséghez való joggal is, hiszen ezen jog érvényesülését „Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”
- [12] 2.2. Az Alaptörvény ugyanakkor az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]}. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint „[v]állaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Ezzel összefüggésben a Nemzeti Hitvallás azt is kimondja, hogy az Alaptörvény „szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között”. Már a Nemzeti Hitvallás is rámutat tehát arra, hogy a jelen kormányzatok által hozott döntések kihatással vannak a későbbi nemzedékekre is, ezért a jelen kormányzati, illetőleg jogalkotói döntéseknek az eljövendő nemzedékek érdekeire is tekintettel kell lenniük. Mindez pedig egyben azt is jelenti, hogy a Nemzeti Hitvallás idézett rendelkezése az Alaptörvény egésze számára rögzít egy olyan értelmezési keretet, mely általános jelleggel követeli meg a jelen szükségleteinek értékelésével egyidejűleg, azzal azonos súllyal a jövő generációk érdekeinek figyelembe vételét is.
- [13] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében „[a] természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Az Alaptörvény mind a Nemzeti Hitvallás idézett rendelkezései, mind a P) cikk (1) bekezdése tekintetében tartalmában meghaladta a korábban hatályos Alkotmány rendelkezéseit, melyet az Alaptörvény normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás is kétséget kizáróan alátámaszt: ez a rendelkezés „[d]eklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. Ezzel az Alaptörvényben új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmódhoz. Külön kiemeli a saját magyar környezeti értékeket és a magyar kultúra értékeit, amelyek oltalmazását mindenki kötelezettségévé teszi a jövő nemzedékek számára való megőrzés érdekében.” Mindez azt jelenti, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a nemzet közös örökségébe tartozó természeti és kulturális erőforrások {ez utóbbira: 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [37]–[39]} esetében egyértelműen megjelöli az „állam és mindenki” részéről elvárt magatartásokat: 1. a védelem, 2. a fenntartás, és 3. a jövő nemzedékek számára történő megőrzés. A természeti erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésével összefüggésben pedig a jelen generációt a választás lehetőségének megőrzése, a minőség lehetőségének megőrzése és a hozzáférés lehetőségének megőrzése terheli. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogyan azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33]}. Ezen elvek segítik a jelen és a jövő nemzedékek érdekeinek azonos szempontok szerinti értékelését, és a P) cikkben megfogalmazott hármas kötelezettség érvényesítése során az egyensúly megteremtését. Az Alaptörvényből fakadó, a jövő nemzedékekkel szemben fennálló felelősség azt kívánja meg a jogalkotótól, hogy intézkedései várható hatását a tudományos ismeretek alapján, az elővigyázatosság és a megelőzés elvének megfelelően értékelje és mérlegelje.
- [14] A P) cikk (1) bekezdése egyfelől kiterjesztette a védendő értékek körét, másfelől pedig az állami kötelezettségek mellett „mindenki” – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [92]}. Miközben azonban a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható

el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]}, illetőleg ezen szabályok betartását biztosítsa és adott esetben kikényszerítse. A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, ebben az esetben törvényi és szervezeti garanciák biztosításával teljesít {legutóbb: 3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [13]}. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[a]z Alaptörvény P) cikkéből tehát a természeti kincsek állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben”, mely követelményeknek „a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel” {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [32], [34]}. Azáltal pedig, hogy az Alaptörvény kifejezetten is nevesíti a P) cikk (1) bekezdésében a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, általánosságban is azt az elvárást támasztja a jogalkotással szemben, hogy a jogszabályok meghozatalakor nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is, az egyes döntések várható hatásainak mérlegelésekor pedig az elővigyázatosság és megelőzés elvének megfelelően, a tudomány mindenkori állásának alapulvételével kell eljárnia. A P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan *sui generis* kötelezettségnek, mely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül.

- [15] A jövő generációk érdekeinek védelme azonban nem csupán a P) cikkből, illetőleg a Nemzeti Hitvallás idézett rendelkezéseiből vezethető le: az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. 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 Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványával összefüggésben utal arra, hogy a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 4. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a felszín alatti vizek az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak. A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor tudományos igénnyel lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel.
- [16] 2.3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a visszalépés tilalma (*non-derogation*) elvének alkotmányjogi jelentőségét tekintette át.
- [17] A 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a környezethez való joggal kapcsolatosan megállapította, hogy a „környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia” (ABH 1994, 134, 138.). Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt is leszögezte, hogy „[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan” (ABH 1994, 134, 140.). Kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. [...] A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni” (ABH, 1994, 134, 140–141.). A 28/1994. (V. 20.) AB határozat tehát egyértelműen az Alkotmány 18. §-ából vezette le a visszalépés tilalmának elvét, és a szabályozás megelőzés elvétől (prevenció) a szennyező fizet elve (szankció) irányába történő elmozdulását is a visszalépés tilalma sérelme körében értékelte.

- [18] Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy „[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők” (Indokolás [46]). Mindezek alapján a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot (Indokolás [32]) figyelembe véve az Alkotmánybíróság felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket {az egészséges környezethez való joggal összefüggésben lásd: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [90]}. A 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat az Alaptörvény hatályba lépése előtti alkotmánybírósági gyakorlatra is figyelemmel az egészséges környezethez való jog Alaptörvény szerinti tartalmát akként összegezte, hogy „az egészséges környezethez való jogot az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körében köteles biztosítani, s az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést az államnak szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével kell indokolnia” (Indokolás [45]).
- [19] Az Alaptörvény hatályba lépését követően az Alkotmánybíróság több határozatában is kitért a visszalépés tilalma elvének jelentőségére, és az elvet a természeti környezet védelmében túlmenően alkalmazhatónak ítélte egyebek között a zaj- és rezgésterhelési határértékekre {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, különösen Indokolás [45]}, az épített környezet védelmével kapcsolatos szabályozásra {3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [53]}, illetőleg tágabb dimenzióban a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra is, tekintettel arra, hogy ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}. A 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat pedig ezen túlmenően azt is megerősítette, hogy a visszalépés tilalma elvének érvényesülésére az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük a jogszabályok alkalmazása során. Amíg azonban a jogalkotó új jogi szabályozás elfogadásával folyamatosan alakíthatja a környezet és természet védelmére vonatkozó szabályokat, addig a jogalkalmazónak mindenkor a fennálló jogszabályi kereteken belül kell érvényesítenie ezt az elvet (Indokolás [29]). A 28/2017. (X. 25.) AB határozat pedig azt is megerősítette, hogy a P) cikkből közvetlenül is levezethető a visszalépés tilalmának mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó többletkötelezettségének elve (Indokolás [28]).
- [20] Mindez azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez. A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg” {legutóbb: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}. Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében ugyanis az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}. Az elővigyázatosság elvéből következően tehát abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem. Korábban nem szabályozott esetek szabályozásakor az elővigyázatosság elve nem kizárólag a visszalépés tilalmával összefüggésben, hanem önállóan is érvényesül: azon intézkedések esetében, melyek formálisan nem valósítanak meg visszalépést, ám befolyásolhatják a környezet állapotát, az intézkedés korlátja az elővigyázatosság elve is, amellyel összefüggésben a jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a tudomány álláspontja szerint nagy valószínűséggel vagy bizonyosan bekövetkező kockázatokat megfelelő súllyal figyelembe vegye a döntés meghozatala során. A megelőzés elve ezzel szemben a potenciális szennyezés forrásánál, de még a szennyezés bekövetkezését megelőzően történő fellépés kötelezettségét jelenti: annak biztosítását, hogy a környezetet esetlegesen károsító folyamatok ne következzenek be.
- [21] Az Alkotmánybíróság végezetül arra is rámutat, hogy amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést {3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]}.

- [22] 3. Az Alkotmánybíróság részben a köztársasági elnök indítványában, részben a T/384. számú törvényjavaslat indokolásában foglaltakra tekintettel áttekintette a felszín alatti vizekből történő vízkivételre vonatkozó, jelenleg hatályos szabályozást, valamint annak történeti előzményeit.
- [23] Már a vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk 14. §-a is akként korlátozta az új kutak létesítését, hogy „új kut a község belterületén és a lakott külterületen netán már létező kutaktól, tavaktól, forrásoktól, vizcsatornáktól vagy házaktól legalább 3 méter, a község belterületén kívül létező hasonló művektől pedig legalább 15 méter távolságban építendő. Ezen távolságok meg nem tartása esetén az új kut az érdekelt fél kérelmére betömendő.” A szabályozás egyszerre volt tekintettel a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi védelmére azáltal, hogy figyelembe vette a már létező kutak és vízforrások elhelyezkedését, és korlátozta a vízkivétel mennyiségét azzal, hogy csak „az élet rendes szükségletére” (azaz nem gazdasági célra) szolgáló kutak létesítését tette lehetővé.
- [24] A törvénycikket a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény 1965. július 1. napjával helyezte hatályon kívül, melynek 27. § (1) bekezdése vezette be azt a mai napig is alkalmazott és az 1885. évi szabályozáshoz képest komoly előrelépést jelentő főszabályt, miszerint a kutak létesítése vízjogi engedélyhez kötött. Ezen általános engedélyezési kötelezettség alól a 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet 62. §-a értelmében kizárólag azon ásott kutak képeztek kivételt, amelyek mélysége az első vízadó réteget követő záróréteget nem haladta meg, illetőleg a környezetre szennyező hatású építményektől az építési előírásokban meghatározott távolságban voltak. A szabályozás tehát kizárólag az olyan ásott kutak létesítését tette lehetővé vízjogi létesítési engedély nélkül, amelyek esetében nem csupán a mennyiségi használat volt korlátozott, hanem az is egyértelműen biztosítható volt, hogy a kút a vízzáró réteget ne sértse, továbbá a kút elhelyezésére is további garanciális, az esetleges szennyezést megakadályozó szabályok vonatkoztak. A fúrt kutak építése ugyanakkor már 1960. augusztus 8. napjától engedélyköteles tevékenységnek minősült, a 34/1960. (V. E. 17) számú OVF főigazgatói utasítás 4. § (1) bekezdése értelmében.
- [25] A 18/1992. (I. 28.) Korm. rendelet 1992. február 15-i hatállyal a 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendeletet akként módosította, hogy a jegyző engedélyét követte meg valamennyi kút tekintetében, még akkor is, ha az „kizárólag a talajvíz felhasználását biztosítja”. A Korm. rendelet új, ugyancsak 1992. február 15. napjától hatályos 62/A. §-a értelmében pedig a jegyző által folytatott eljárásokban az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi, közegészségügyi és vízügyi hatóság szakhatóságként működik közre. Mindez egyben azt is jelentette, hogy 1992. február 15. napjától kezdődően az engedélyezési kötelezettség a kutak vonatkozásában lényegében teljessé vált: valamennyi, akár ásott, akár fúrt kút létesítése mélységtől, elhelyezkedéstől, a vízhasználat céljától és várható nagyságától függetlenül ezt követően mind a mai napig kizárólag engedéllyel lehetséges.
- [26] Az 1996. január 1. napján hatályba lépő Vgtv. átfogóan szabályozta újra a felszíni és felszín alatti vizek hasznosításával, hasznosítási lehetőségeinek megőrzésével és kártételeinek elhárításával kapcsolatos egyes kérdéseket, a 28. § (1) bekezdésében fenntartva az engedélyezési kötelezettség teljességét. A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdése a korábbi szabályozással egyezően a települési önkormányzat jegyzőjének hatósági engedélyét követte meg az olyan kút létesítéséhez, amely a házi vízigény kielégítését szolgálja, és amely „kizárólag a talajvíz felhasználásával működik.” A Korm. rendelet 25. § (3) bekezdése értelmében a jegyző által lefolytatott eljárásokban a vízügyi, valamint a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként működik közre.
- [27] A 2010. évi XIII. törvény 2010. március 1. napjától teremtette meg a Vgtv. 28. § (1) bekezdésének módosításával a „jogszabály által bejelentéshez kötött tevékenységek” kategóriáját, azzal, hogy a törvény indokolása szerint „[a] módosítás alapján a felügyelőségnek történt bejelentést követően a tevékenység egy meghatározott idő elteltével kezdhető meg. E határidő alatt, illetve a tevékenység megkezdésének időpontjában a felügyelőség ellenőrzi, hogy a környezethasználatra vonatkozó jogszabályi feltételek teljesülnek-e. Ha a környezethasználat e követelményeknek nem tesz eleget, a felügyelőség megtiltja a tevékenység megkezdését, illetve az idő előtt megkezdett tevékenység folytatását, valamint annak felfüggesztését rendelheti el. [...] Tekintettel arra, hogy e tevékenységek esetében – engedély hiányában – a környezetvédelmi hatóságnak folyamatosan ellenőriznie kell a jogszabályi feltételek betartását, a módosítással a bejelentéshez kötött tevékenységek vonatkozásában éves felügyeleti díj meghatározására is sor kerül.” A bejelentési kötelezettség intézményének megteremtése azonban a kutak helyzetét nem érintette, azok esetében az engedélyhez kötöttség változatlan formában maradt továbbra is hatályban, oly módon, hogy a kút létesítésének módjától, a létesítés helyétől, tervezett mélységétől, a vízkivétel nagyságától és céljától függetlenül valamennyi magyarországi kút létesítése engedélyhez kötött. Ez kifejezetten következik a Vgtv. 29. § (1) és (3) bekezdéseiből is, melyek szerint vízjogi engedély csak akkor ad-

ható ki, ha a vízhasználat nem veszélyezteti a vízkészlet védelméhez fűződő érdekeket, új vízjogi engedély pedig csak akkor adható ki, ha az engedélyesek számára az engedélyben meghatározott vízmennyiség biztosítható.

- [28] A Vgtv. 28. § (1) bekezdését ezt követően a 2015. évi CXX. törvény 2015. július 16. napjától akként módosította, hogy önálló kategóriaként jelölte meg a vízilétesítmény megszüntetéséhez szükséges megszüntetési engedélyt. A 2017. évi L. törvény 2018. január 1. napjától formálisan újraszabályozta a Vgtv. vízgazdálkodási hatósági jogkörről szóló VIII. fejezetét, az Alkotmánybíróság által vizsgált rendelkezést azonban az újraszabályozás tartalmában nem érintette, a korábbi 28. § (1) bekezdése változatlan tartalommal szerepel a 28/A. § (1) bekezdésében.
- [29] A Törvény 1. §-a ehhez képest akként módosítja a Vgtv. 28/A. § (1) bekezdését, hogy megteremti a jogszabály alapján engedély nélkül végezhető tevékenységek kategóriáját. Figyelemmel részben a Törvény előterjesztői indokolására, illetőleg figyelemmel a Törvény 1. §-a előterjesztői indokolással teljes mértékben összhangban álló nyelvtani értelmezésére, az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a köztársasági elnök indítványa a jogalkotó valódi szándékát és a jogszabály egyetlen lehetséges értelmezését jelölte meg akkor, amikor arra hivatkozott, hogy „jogszabály alapján engedély nélkül [is] végezhető”-vé válnak az eddig bejelentéshez vagy engedélyhez kötött vízjogi tevékenységek.
- [30] A szabályozás áttekintése során az Alkotmánybíróság végezetül azt is megemlíti, hogy a 101/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet részletesen is szabályozza a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkútúrás szakmai követelményeit, a vízjogi engedélyezési eljárásához szükséges dokumentáció tartalmáról szóló 41/2017. (XII. 29.) BM rendelet értelmében pedig az egyes kutak vízjogi létesítési engedélyezési eljárásához szükséges dokumentációnak tartalmaznia kell egyebek között a vízhasználat célját, a tervezett kút műszaki adatait, a használat során keletkező szennyvíz elhelyezési módját, és fúrt kút esetében a kút kivitelezőjének szakképesítését is [41/2017. (XII. 29.) BM rendelet, 2. számú melléklet].
- [31] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarországon a fúrt kutak létesítése már 1960-tól kezdődően folyamatosan engedélyhez kötött tevékenységnek minősül, a hatályos szabályozás pedig még az önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartozó esetekben is meghatározza (egyebek között) a kút kivitelezőjének képesítését, illetőleg a létesítendő kút műszaki adatait. Azáltal, hogy a kút létesítése engedélyhez kötött, biztosított a felszín alatti vizek mennyiségi védelme, hiszen a hatóság nem csupán azt tudja folyamatosan nyomon követni, hogy még mekkora mértékű vízhasználat engedélyezhető anélkül, hogy az már a felszín alatti vizek mennyiségét veszélyeztetné, hanem indokolt esetben az engedéllyel rendelkező kutak esetében korlátozhatja a vízhasználat mértékét is. Az engedély megadásának feltételeként előírt műszaki és szakmai követelmények pedig a felszín alatti vizek minőségi védelmét garantálják azáltal, hogy kizárólag megfelelő szakmai képesítéssel rendelkező szakemberek, megfelelő anyagok és technológiák alkalmazásával létesíthetnek kutakat.
- [32] Az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy a Vgtv. jelenleg hatályos 29. § (4) bekezdése értelmében az engedély nélkül létrehozott kutak esetében az építmény értéke 80 %-áig, de természetes személy esetén legfeljebb 300 ezer forintig terjedő vízgazdálkodási bírság szabható ki. A Vgtv. 29. § (7) bekezdése értelmében ugyanakkor mentesül a bírság megfizetése alól a létesítő, ha 2018. január 1. napját megelőzően engedély nélkül vagy engedélytől eltérően létesített vízkivételt biztosító vízilétesítményt, és a fennmaradási engedélyt 2018. december 31. napjáig kérelmezi, amennyiben az engedély megadásának feltételei fennállnak. Mindez azt jelenti, hogy a Törvény jelenleg hatályos rendelkezései a már korábban létesített, engedéllyel nem rendelkező kutak esetében jelenleg is lehetőséget biztosítanak a fennálló helyzet legalizálására, oly módon, hogy a 2018. december 31. napjáig benyújtott fennmaradási engedély iránti kérelmek esetében a kérelmezőt még vízgazdálkodási bírság kiszabásának veszélye sem fenyegeti. A köztársasági elnök indítványa tehát a felszín alatti vizeket engedély alapján vagy anélkül jelenleg is használók életfeltételeit és tevékenységét érdemben nem befolyásolja: az engedéllyel rendelkező vízilétesítmények változatlan formában működhetnek tovább, míg a folyamatosan fennálló jogszabályi előírások figyelmen kívül hagyásával, engedély nélkül létesített kutak esetében a jelenleg hatályos szabályok szerint is 2018. december 31. napjáig bírság veszélye nélkül lehetséges a fennmaradási engedély beszerzése. A Törvény köztársasági elnök által nem támadott 2. §-a ezt a határidőt tíz évvel, 2028. december 31. napjáig módosítja.
- [33] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette a felszín alatti vizek jelentőségét, illetőleg jelenlegi állapotát, tekintettel arra, hogy a P) cikk (1) bekezdése szerinti nemzet közös örökségét képező elemek közül ezt érinti

közvetlenül a Törvény, és ekként ezen elem vonatkozásában vizsgálandó a visszalépés tilalma, és ezáltal a P) cikk (1) bekezdése és XXI. cikk (1) bekezdése sérelme.

- [34] 4.1. A vizek, különösen az édesvizek léte, állapota és használata életünk egyik legfontosabb tényezője. Az (ivó) víz olyan lételem, amely nem helyettesíthető semmilyen mesterséges anyaggal, megújuló képessége függ az időjárástól és a befogadó földtani közegtől, ezen belül a talajtól (szerkezetétől és szennyezettségétől), és csupán korlátozott mennyiségben áll rendelkezésre, mely miatt a vízbázisok az emberi létezés feltételei és egyik leginkább megóvandó értékei. Magyarország medence-jellegű elhelyezkedéséből adódóan a felszíni vízkészletének alig 4 %-a keletkezik az országhatárokon belül, miközben Magyarország az éghajlatváltozás következményeinek jelentősen kitett térségben helyezkedik el, ezért különös jelentősége van a felszín alatti vízkészletekkel való felelős gazdálkodásnak. Ez már csak azért is igaz, mert a felszíni vizek vannak leginkább kitéve az emberi szennyező tevékenységnek: a 27/2015. (VI. 27.) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Környezetvédelmi Program 2015–2020. (a továbbiakban: Program) szerint Magyarországon a közepes vagy annál rosszabb minőségű felszíni víztestek aránya 70–80 %. Ezzel szemben a közvetlen felszíni szennyező hatásoktól elhelyezkedésük miatt elzárt felszín alatti víztestek 68 %-ban jó minőségűek, kiemelkedő jelentőségüket pedig egyebek között az is mutatja, hogy a hazai lakosság ivóvízellátása döntően, mintegy 95 %-ban e forrásból történik [lásd különösen a Program 2.2. „A környezetállapot változása és hatásai”, illetőleg 5.2.3.2. „Stratégiai vízkészletek megőrzése (vízbázis-védelem, nitrát érzékeny területek)” részeit]. A Program, illetőleg azzal egyezően Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve [1155/2016. (III. 31.) Korm. határozat] ugyanakkor azt is rögzíti, hogy a felszín alatti vízbázisok több, mint fele a felszíni eredetű szennyezés szempontjából sérülékeny területen helyezkedik el.
- [35] A felszín alatti vízkészletek használatának sajátossága, hogy egy adott vízkészlet használói kútjaikon keresztül még akkor is befolyásolják a vízkészlet mennyiségét és minőségét, és ezáltal a saját vízhasználatukon keresztül egy egész térség vízhasználatát és minőségét, ha arról egyébként nincs is tudomásuk. Mindez már önmagában is indokolja a vízkészletekkel való egységes gazdálkodás szükségességét, amely feladat ellátására kizárólag az állam lehet képes. A vízkészletekkel való gazdálkodásnak ugyanis az a feladata, hogy oly módon biztosítsa az indokolt vízigények biztonságos kielégítését, hogy az sem a vizek mennyiségi és minőségi védelmét, sem pedig a felszín alatti vizekhez kapcsolódó ökoszisztémák fenntarthatóságát ne veszélyeztesse. A vízkészletekkel való gazdálkodás szabályozásának egyik eszköze a vízkészletjárulék, melyet a vízhasználat vízjogi engedélyseinek adók módjára kell megfizetniük. A járulék elsődleges szerepe az, hogy víztakarékosságra ösztönözzön, és érvényt szerezzen a vízkészletek mennyiség és minőség szerinti megkülönböztetésének.
- [36] Tekintettel arra, hogy a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi értelemben is végesek és csak korlátozottan képesek a megújulásra, ezért felelős vízkészlet-gazdálkodás nélkül a vízkészletek fenntarthatósága is veszélybe kerül. A Nemzeti Vidékstratégia 3.1.2. pontja („Ivóvíz, vízkészletek kulcsfontossága”) a felszín alatti vizek védelmével összefüggésben is azt hangsúlyozza, hogy az „Alföld jellemzője, hogy a felszín alatti vizek tekintetében egyes területeken már most 75–100 %-os a kihasználtság, ami az érintett ökoszisztémák állapotát veszélyeztetheti.” Az Alkotmánybíróság kiemeli: lényegében valamennyi, a felszín alatti vizeket érintő, jelenleg hatályos stratégia kiemelt fontosságúnak tekinti ezen vízkészletek mennyiségi és minőségi védelmének megteremtését, illetőleg a már létező védelmi szint fenntartását és fejlesztését.
- [37] 4.2. A felszín alatti vizek helyzetével kapcsolatos problémákat több, jelenleg is hatályos stratégiai dokumentum is egybehangzóan értékeli. A felszín alatti vízkészlet mennyiségét érintő legnagyobb problémaként a vízügyi nyilvántartásokban nem szereplő vízkivétel tekinthető. A Program becslése szerint az engedély nélküli vízkitermelés közel 100 millió m³/év, ami a nyilvántartott vízkivétel 12 %-a. Ilyen mértékű illegális tevékenység nem csupán milliárdos összegű vízkészletjárulék-bevételkiesést jelent, de ellehetetleníti a vízkészlet-gazdálkodást és igazságtalan a jogkövető vízhasználókkal szemben is. Ez utóbbi már csak azért is igaz, mert amennyiben az engedély nélküli vízkitermelés mértéke a felszín alatti vizek mint korlátozottan megújuló természeti erőforrás mennyiségi fenntarthatóságát veszélyezteti, a hatóság kizárólag az engedéllyel rendelkező vízhasználók vízkitermelését tudja korlátozni, miközben az engedéllyel nem rendelkező vízhasználók még akár tovább is növelhetik vízkitermelésüket.
- [38] Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve éppen ezért egyértelműen rögzíti, hogy „[a] felszín alatti vizek mennyiségi állapotát Magyarországon szabályozási módszerekkel lehet leginkább befolyásolni. A rendeletek olyan módosítására van szükség, ami fő szabályként fenntartja az engedélyezés intézmé-

nyét az összes vízkivételre annak mennyiségétől és vízadó mélységétől függetlenül, és visszaszorítja az engedély nélküli vízkivételeket. Rendkívül fontos, hogy a víznyerő kutak létesítése állami vízgazdálkodási kontroll alatt maradjon” (8.3.5.2. „A felszín alatti vizek mennyiségi állapotát javító intézkedések”). A 2017-ben elfogadott Kvassay Jenő Terv (Nemzeti Vízzstratégia) ugyancsak számos, a vízkivételekkel kapcsolatos mennyiségi eredetű problémát azonosít, melyek kizárólag az engedélyezési és nyilvántartási rendszer pontosításával, a felügyeleti ellenőrzés erősítésével orvosolhatóak (4.2.2.1. „Vízkezelés-gazdálkodás, vízvédelem”).

- [39] A felszín alatti vizeket érintő, engedély nélküli vízkivételek ugyanakkor nem csupán mennyiségi problémát okoznak, hanem szennyezési veszélyt is jelentenek (Program 2.1.3. „Strukturális szint – Vízgazdálkodás”). A 2015. évi, felülvizsgált vízgyűjtő-gazdálkodási terv kifejezetten rögzíti, hogy „[m]inden szakszerűtlenül vagy ellenőrizetlenül megépített vagy meghibásodott kút veszélyt jelent a még jó minőségű felszín alatti vizeinkre azáltal, hogy az ilyen kutakban a szennyezett talajvíz közvetlenül a mélyebb rétegekbe juthat le.” A Nemzeti Vidékstratégia is ezzel egyezően állapítja meg, hogy „[p]roblémát jelentenek az engedély nélküli vízkivételek, nem csak mennyiségi szempontból, hanem mert szennyezési veszélyt jelentenek a közepes mélységű vízadók számára. A vízkészletek, különösen a sérülékeny ivóvízbázisok környezetének szennyeződése következtében gyakoriak a vízminőség problémák, illetve ennek veszélyei” (4.1.2. „Vízkezelés, vízminőség”).
- [40] Az Alkotmánybíróság a fentiek összegzéseként megállapítja, hogy a vonatkozó stratégiák és programok mindegyike jelentős mennyiségi és minőségi problémaként említi az engedély nélküli vízkivételeket, a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi védelmét pedig stratégiai szintű feladatként határozza meg. Az egyes stratégiák a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembe vétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabály-változás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is értékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében.
- [41] 4.3 A Törvény elfogadását megelőzően több szakmai szervezet is az idézett stratégiákban szereplőkkel egyező veszélyforrásokra hívta fel a figyelmet.
- [42] A köztársasági elnök is utalt indítványában tizenegy szakmai szervezet 2018. január 31. napján közzétett közös nyilatkozatára, mely egyebek között kiemeli, hogy „[a] Kárpát-medence – ezen belül Magyarország – felszín alatti vizei hatalmas, minőségi és mennyiségi értelemben is összefüggő rendszert alkotnak. [...] Ebben az összefüggő rendszerben felelős vízgazdálkodást folytatni az – állami vagyoni részét képező – felszín alatti vizekkel csak a folyamatok és beavatkozások folyamatos nyomon követésével lehetséges. A vízkivételek mennyiségének ismerete ennek szerves részét képezi, azt feladni nem lehet.” Ezek az állítások a vízminőségre is teljes mértékben érvényesek, ráadásul a felszín alatti vizek elszennyezése esetén „[e] vizek teljes körű minőségi rehabilitációjára nincs lehetőség, állapotuk javulása is csak igen nagy költséggel és több évtized alatt érhető el, miközben a vízigények más forrásból való helyettesítésére többnyire nincsen azonnal alkalmazható megoldás.” Általában is igaz, hogy minél nagyobb mélységben történik a felszín alatti vizek szennyezése, annál nagyobb ráfordítással lehetséges csak a szennyezés következményeinek elhárítása. Mindezek miatt az érintett szakmai szervezetek úgy ítélték meg, hogy a Törvény „alkalmas arra, hogy megszüntesse a vízkészletekkel való felelős gazdálkodást, és felszámolja a vizek korábbiakban biztosított védelmét.”
- [43] A vízbázisok minőségi védelmének speciális aspektusára hívja fel a figyelmet a Magyar Víziközmű Szövetség: a helytelenül kialakított kutak nagy kockázatot jelentenek a vízellátás biztonságára nézve. A módosítás eredményeként ugyanis „a felszín alatti vízbázisok védelmének jelentős szegmense kerülne a hatóságok, szakhatóságok látókörén kívülre. A kockázatok lehetősége, száma és súlyossága már a vízbázisok üzemeltetése esetén is alapvetően megnőne.”
- [44] A Hidrogeológusok Nemzetközi Szövetsége Magyar Nemzeti Tagozata (a továbbiakban: IAH MNT), valamint a Magyar Víziközmű Szövetség a T/15373. számú, tartalmában a Törvénnyel egyező törvényjavaslatához fűzött észrevételében egyaránt kiemelte, hogy a tervezett 80 méteres kútmélység szakmai szempontból elfogadhatatlan, mert az már eléri és ezáltal veszélyezteti a közüzemi ivóvízhálózat alapját képező természetes víztesteket.
- [45] A Magyar Mérnöki Kamara ugyancsak a T/15373. számú törvényjavaslatához fűzött észrevételében kiemelte, hogy a nem megfelelően kialakított kutak gyakran összekötik a már szennyezett talajvizet és a védett vízadó

réteget, a szennyeződés pedig sok esetben a többnyire szakszerűtlenül kialakított kutak és az ásott kutakba vezetett házi szennyvizek hatására ma már a rétegvíz (a második vízadó réteget) is elérte. A Kamara megítélése szerint a Törvény eredményeképpen „csorbát szenvedne a még megfelelő minőségű rétegvizek védelme, a hosszú távú vízgazdálkodási érdekekkel szemben szabad utat kapnának az önös érdekek és reális veszéllyé válna a felszín alatti vizek további minőségromlása.”

- [46] Számos szakmai szervezet arra is felhívja továbbá a figyelmet, hogy a Törvény hatálybalépése súlyos közegészségügyi kockázatokat is eredményezhet. Ezzel összefüggésben érdemel említést az IAH MNT álláspontja, miszerint „az elmúlt időszakban (10–20 évben), jellemzően egyáltalán nem a közművel ellátatlan tanyáknál, hanem a belterületeken, a magas vízdíjak megspórolása érdekében fúrnak illegális kutakat. [...] A nem megfelelően kialakított kút összeköti a már szennyezett talajvizet és a védett vízadót.” Az Országos Közegészségügyi Intézet tapasztalatai szerint a magánkutak vize sokszor nem felel meg maradéktalanul az ivóvízre vonatkozó követelményeknek, ekként azáltal, hogy magánkutakból származó víz kerülhet be az ivóvízrendszerbe, az ivóvízhálózat minősége is veszélybe kerülhet, mert az esetleges szennyezések az emberi egészséget is közvetlenül veszélyeztethetik. A Magyar Víziközmű Szövetség ezzel egyezően emelte ki állásfoglalásában, hogy „számos esetben az engedély nélkül fúrt, korábban házi vízellátást szolgáló kutak (a lakóépület belső hálózatán keresztül) össze vannak kötve a közüzemi vízellátó rendszerrel.” Amíg azonban az engedéllyel rendelkező ivóvízkutak ellenőrzésére az engedélyező hatóság a 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet értelmében háromévente köteles, addig ilyen ellenőrzések lefolytatására a hatóságoknak nem nyílnak lehetőségek akkor, ha engedély és bejelentés hiányában ezen kutak létezéséről sincs hivatalosan tudomásuk.
- [47] 5. Annak megítélése érdekében, hogy a Törvény jelenleg hatályostól eltérő szabályozása mennyiben érintheti a felszín alatti vizek mennyiségét és minőségét, figyelemmel részben az idézett stratégiákban szereplő megállapításokra, illetőleg figyelemmel az egyes szakmai szervezetek álláspontjára, az Alkotmánybíróság megkereste az MTA-t.
- [48] Az MTA az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában megerősítette, hogy az elfogadott szabályozás „komoly veszélyt jelent a hazai felszín alatti vízkészletekre. Több helyen a talajvíz szintjének jelentős mértékű csökkenésére számíthatunk, amely veszélyeztetheti a felszín alatti vizektől függő ökológiai rendszereket, valamint a természetes és mezőgazdasági növényi kultúrákat. Felszín alatti vízbázisaink biztonságban tartását ellehetetlenítené, az ivóvízellátás biztonságát jelentős mértékben csökkentené. [...] Az elfogadott szabályozás nem csak mennyiségi szempontból, hanem minőségi szempontból is komoly és vállalhatatlan veszélyeket jelent a hazai felszín alatti vízkészleteinkre, így elsősorban az ivóvíz bázisra.” Az MTA hangsúlyozta, hogy amíg Európában a vízellátás 75 %-a, addig Magyarországon több mint 95 %-a származik a felszín alatti vizekből. Az MTA álláspontja szerint „[a]z ismert és regisztrált vízkivételek mellett sajnos ma Magyarországon több száz ezer illegálisan fúrt kút is terheli a felszín alatti vízkészleteket. [...] Sajnos a jelenlegi helyzet is már igen komoly problémákat vet fel, hiszen az említett illegális kutak által termelt nem regisztrált vízkiemelés mértéke elérheti az évi 100 millió m³ értéket. Ez a mennyiség már jelenleg is több helyen komolyan veszélyezteti a fenntartható felszín alatti vízhasznosítást és gazdálkodást.” Az MTA megítélése szerint az ellenőrizhetetlen mértékű terhelések olyan jelentős (akár 0,5–1,0 méternél is nagyobb) felszín közeli vízszint süllyedésekben nyilvánulhatnak meg, amelyek a felszín alatti víztől függő ökoszisztémák károsodásához is vezethetnek. A prognosztizálható, nagy területekre kiterjedő országos talajvízsüllyedés azonban nemcsak a természetes növényzetre lehet hatással, hanem a szántóföldi növénykultúrák öntözési igényét is tovább növelheti. E folyamat enyhítésére még több ellenőrizetlen kút létesülne, tovább rontva egyfajta negatív spirálként a felszín alatti vizekkel kapcsolatos mennyiségi állapotokat. Az MTA az idézett mennyiségi problémák mellett súlyos minőségi problémák bekövetkezésének lehetőségét is valószínűsítette: „Az engedély és bejelentési kötelezettség nélküli kútkivitelezés, valamint az ellenőrzés nélküli üzemeltetés miatt igen nagy a kockázata a jelenleg tiszta és védettnek tekintett vízadóink elszennyezésének, vagy a már szennyezett és nem szennyezett vízadó rétegek nem szándékolt összekötésének tovább rontva a helyzetet több területen hazánkban. A legnagyobb veszélyt a szakértelem nélküli tömeges kútlétesítés jelentheti. [...] A rosszul kialakított cementezett kutak szinte vertikális gravitációs ejtő kútként szolgálhatnak a különböző típusú szennyeződések felszín alá juttatásában. Azután pedig a felszín alatti áramlások révén a vízben oldott szennyeződések horizontális, vagy akár vertikális irányú tovább terjedése megállíthatatlan.” A felszín alatti szennyezés eltávolítása pedig (amennyiben egyáltalán lehetséges) rendkívül drága és évekig tartó folyamat is lehet.

- [49] 6. Miként arra az alapvető jogok biztosának helyettese is rámutatott az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában, az engedély és előzetes bejelentés eltörlése kettős kockázattal jár: „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.” A biztoshelyettes álláspontja szerint a Törvény nem vette figyelembe az elővigyázatosság elvét, mert „nem tárta fel, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bekövetkezik-e, illetve bekövetkezhet-e.” A Törvény a megelőzés elve érvényesülésének sem tesz eleget, mert „a természeti erőforrások megóvását, védelmének ellenőrzését egyes tevékenységek előzetes állami kontroll alól való kivételével csupán az önkéntes jogkövetésre bízna.” A biztoshelyettes kiemelte: miután a jelentős felszíni víztestek, valamint a felszín alatti vízincs egésze kizárólagos állami tulajdonban áll, ezért az államot a P) cikk (1) bekezdésből fakadó kötelezettség tulajdonosi minőségében is egyértelműen terheli.
- [50] A biztoshelyettes véleménye szerint az engedély és előzetes bejelentés megszüntetése kizárja annak lehetőségét, hogy a vizekbe beavatkozni kívánó személy magatartását és a beavatkozás feltételeit a hatóság meghatározza, ekként a jogalkotó a prevenció rendszer alapját szünteti meg, mely szabályozás-módosítás a visszalépés tilalma sérelmeként értékelhető. Különösen igaz ez azért, mert a kutak engedélyezésének és előzetes bejelentésének eltörlése mint cél az alapvető jogok korlátozása szempontjából csupán eszköz. Ez viszont azt is jelenti, hogy a Törvény az egészséges környezethez való jog mint alapvető jog védelmét nem más alkotmányos érték vagy alapvető jog érvényesítése érdekében, ekként pedig szükségszerűen alaptörvény-ellenesen korlátozta.
- [51] 7. Figyelemmel arra, hogy a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 40. § (1) bekezdés 25. pontja értelmében a belügyminiszter a Kormány vízgazdálkodásért felelős tagja, ezért az Alkotmánybíróság megkeresésére a Törvény előterjesztő belügyminiszter tájékoztatta az Alkotmánybíróságot a Törvénnyel, illetőleg az indítvánnyal kapcsolatos álláspontjáról.
- [52] A belügyminiszter válaszában kiemelte, hogy „valamennyi kormányzat és állam arra törekszik, hogy a bürokráciát és az állampolgárokat sújtó felesleges adminisztratív terheket a kisebb súlyú ügyekben csökkentse. Ennek a törekvésnek a része a hatósági engedélykötelezettség bejelentési kötelezettséggel történő felváltása, illetve – ahol ez a védelem szintjének érdemi csökkentése nélkül lehetséges – a hatósági engedélyezési vagy bejelentési eljárások megszüntetése az ellenőrzések erősítése mellett.” A belügyminiszter megítélése szerint a Törvény „úgy teremt egyensúlyt az állampolgárok adminisztratív terheinek csökkentése és a vízkészlet védelméhez fűződő társadalmi érdek között, hogy egyes – fenti szabályokból kitűnően elhanyagolható sérelmet okozó – tevékenységeket engedély nélkül enged végezni, azonban ezzel párhuzamosan az ellenőrzés hatékonyságát növelni rendeli.” Álláspontja szerint a megelőzés elvének érvényre juttatása, a garanciális szabályok érvényesülése a vízkivételekkel összefüggésben ezután is biztosított marad, a Vgtv. további rendelkezései pedig megjelölik a Kormány számára adott felhatalmazás kereteit is, ennél fogva a rendeletalkotás lehetősége nem tekinthető *bianco* felhatalmazásnak. A vízjogi engedély nélkül végezhető tevékenységek pontos körét viszont a kormányrendelet fogja meghatározni, éppen ezért a védettségi szint csökkenést nem a törvényjavaslat, hanem a végrehajtási rendelet kapcsán lehet majd csak vizsgálat tárgyává tenni. A belügyminiszter végezetül azt is megjegyezte, hogy a törvényjavaslat érdemi tartalma több, mint egy éven át bárki számára elérhető, megismerhető és véleményezhető volt. Az Országgyűlés e vélemények ismeretében, a felhozott érvek és ellenérvek körültekintő mérlegelésével döntött a törvényjavaslat elfogadása mellett.
- [53] 8. Az Alkotmánybíróság mindezen jogi és szakmai szempontok figyelembevételével a Törvény 1. és 4. §-a Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, és XXI. cikk (1) bekezdésével való összhangját az alábbiak szerint értékelte.
- [54] 8.1. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a felszín alatti vizek az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében „[a]z állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. 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 XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata szerint „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” Mindez azt jelenti, hogy miközben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdonnal együtt járó társadalmi felelősséget általánosságban határozza meg, addig ezt a társadalmi felelősséget maga az Alaptörvény konkretizálja az Alaptörvény 38. cikke szerinti nemzeti vagyon, ille-

tőleg az Alaptörvény P) cikke szerinti nemzet közös öröksége esetében. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a nemzeti vagyon és a nemzet közös öröksége fogalmai nem teljesen azonosak, ám amennyiben valamely vagyonelem esetében egybeesnek, úgy a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonosi felelősséget a 38. cikk (1) bekezdésére és a P) cikk (1) bekezdésére is tekintettel, azokat összeegyeztetve lehet meghatározni. A köztársasági elnök indítványában szereplő, a Törvény szabályozása által érintett, kizárólagos állami tulajdonban álló felszín alatti vizek esetében ez a helyzet, azok egyszerre állnak a 38. cikk (1) bekezdése és a P) cikk (1) bekezdése szerinti védelem alatt. Mindez azt jelenti, hogy az állam mint kizárólagos tulajdonos csak oly módon gazdálkodhat a felszín alatti vizekkel (ideértve a vízhasználat lehetőségének megteremtését is), hogy az nem csupán a jelen nemzedékek közös szükségleteire van tekintettel, hanem a jövő nemzedékek szükségleteire, illetőleg magukra a természeti erőforrásokra mint önmagukban is értéket képviselő és megóvandó szabályozási tárgyakra is.

- [55] 8.2. A Vgtv. jelenleg hatályos rendelkezései, különösen annak 28/A. § (1) bekezdése értelmében a felszín alatti vizekből történő vízkivételre alkalmas valamennyi magyarországi kút létesítése 1992 óta hatósági engedélyhez kötött, függetlenül egyebek között a létesítés módjától (ásott vagy fúrt kút), a létesítés földrajzi helyétől, a kút tervezett mélységétől, a vízkivétel várható nagyságától és céljától (házi vízigény vagy gazdasági célú vízhasználat).
- [56] Az engedélyezési kötelezettség előírása egyaránt indokolható a kút használatával kapcsolatos mennyiségi és minőségi követelményekkel, ekként az nem tekinthető a kutak létesítésével szemben támasztott szükségtelen többletkövetelménynek.
- [57] A Vgtv. 15. § (2) bekezdése értelmében a vízigények a felhasználható vízkészlet mennyiségi és minőségi védelmére is tekintettel elsősorban a vízhasználat céljára még le nem kötött vízkészletből elégíthetők ki. A Vgtv. 29. § (3) bekezdése értelmében új vízjogi engedély csak abban az esetben adható ki, ha az engedélyesek számára az engedélyben meghatározott vízmennyiség biztosítható. Ahhoz, hogy az engedélykérelmet elbíráló hatóság oly módon adhasson ki új vízjogi engedélyt, hogy az nem veszélyezteti a felszín alatti vizek mennyiségi megújulását, azaz nem eredményezi azok túlhasználatát, a hatóságnak ismernie kell a vízhasználatra vonatkozó pontos adatokat, mely adatok forrásául szinte kizárólagosan a már korábban kiadott vízjogi engedélyek szolgálnak.
- [58] A vízjogi engedélyezési rendszer másik funkciója a vízilétesítmények műszaki és környezetvédelmi jellemzőinek meghatározása, mely funkció elengedhetetlen a vízkészlet minőségi védelme érdekében. Miként arra a Belügyminisztérium „A települési önkormányzat jegyzőjének engedélyezési hatáskörébe tartozó kutak eljárásjogi szabályairól” szóló, 2017. februárjában kiadott tájékoztatója is kitér, „[a] szakszerűtlenül kivitelezett kutak elszennyezhetik Magyarország stratégiai szempontból is megőrzendő, tiszta vízáadó rétegeit. A rosszul kiképzett kutak csőszerkezete mentén a felszínről szivárgó szennyező anyagok viszonylag nagy sebességgel és koncentráltan juthatnak be a felszín alatti vízbe. A nem megfelelő kútkialakítás (palástcementezés hiánya) a mélyebb, rétegvizet, karsztvizet szolgáltató kút esetében a már szennyezett talajvizet közvetlen módon a mélyebb helyzetű, tiszta vízü rétegekbe vezetheti” (Tájékoztató, 3. oldal).
- [59] 8.3. Az Alkotmánybíróság határozatában idézett valamennyi, a felszín alatti vizekkel kapcsolatos, jelenleg hatályos stratégiai dokumentum az engedélyezési rendszer fenntartását, sőt adott esetben annak szigorítását tartotta indokoltnak, tekintettel arra, hogy a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi védelme stratégiai szintű feladatnak tekinthető. Miként arra az Alkotmánybíróság rámutatott, ezen stratégiákat az elővigyázatosság és megelőzés elveiből következően az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti, a nemzet közös örökségébe tartozó elemek védelme szempontjából különös súllyal kell értékelni. Hasonló jelentőséggel bír az MTA valamely, egy adott indítvány elbírálásához szükséges tudományos kérdésben adott állásfoglalása is. Ezen stratégiákkal, valamint az MTA állásfoglalásával egyező indokokat fogalmazott meg továbbá az alapvető jogok biztosának helyettese és több, a felszín alatti vizekkel kapcsolatos tevékenységet folytató szakmai szervezet is.
- [60] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság azt sem hagyhatja figyelmen kívül, hogy a Vgtv.-t módosító 2016. évi XLI. törvény 4. §-ához fűzött indokolás (az idézett stratégiákkal teljes mértékben összhangban) úgy ítélte meg, hogy a szabályozás „a feketegazdaság visszaszorítása és a fenntartható vízgazdálkodás érdekében elősegíti a jelenleg vízjogi engedély nélkül üzemeltetett vízkivételt biztosító vízilétesítmények fennmaradásának (legalizálásának) bírságmentes engedélyeztetését, egy meghatározott időintervallumon (türelmi időn) belül. Az engedély nélkül létesített és üzemeltetett kutak, illetve más vízkivételek veszélyforrást jelentenek, mivel ezek nem

szerepelnek a vagyonkezelői és hatósági nyilvántartásokban, így a gyakran igen jelentős mennyiségű felhasznált vízkészletekkel nem lehet gazdálkodni, vizeink állapotértékelése bizonytalanná válik. A jelenleg engedély nélkül üzemeltetett vízkivételek tisztességtelen előnyhöz juttatják üzemeltetőiket azokkal szemben, akik jogszabálykövető módon a vízállásmentesítési szabályokat az előírásoknak megfelelően üzemeltetik. A probléma megoldása érdekében lehetőséget kell biztosítani arra, hogy azok, akik a vízkivételi helyeket jelenleg engedély nélkül üzemeltetik, egy adott türelmi időn belül kedvezményesen legalizálhassák azokat, és ne kelljen bírságot fizetniük.”

- [61] 8.4. Abban az esetben, ha a felszín alatti vizekből történő, a jelenleg hatályos szabályozás szerint teljes mértékben és kötelezően engedélyköteles tevékenység a Törvény hatálybalépését követően részben vagy egészben engedély és bejelentés nélkül végezhetővé válhat, az már önmagában is a szabályozásban történő visszalépésként értékelhető, függetlenül attól, hogy a későbbiekben elfogadásra kerülő kormányrendelet pontosan milyen körben kívánja meghatározni az engedély és bejelentés nélkül is végezhető vízkivételek körét. A visszalépés tényének megállapíthatósága szempontjából éppen ezért a Törvény indokolásában szereplő 80 méteres kútmélységnek mint a jogszabály szövegében egyébként meg nem jelenő általános célkitűzésnek sincs jelentősége.
- [62] Ahogyan arra az Alkotmánybíróság már korábban is utalt, az elővigyázatosság elvéből következő módon az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be [27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]]. Ebből következő módon a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.
- [63] Az Alkotmánybíróság már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában is kimondta, hogy önmagában már az is a visszalépés tilalma sérelmeként értékelhető, ha a jogi szabályozás a megelőzés elvének alkalmazásától (előzetes engedélyezés) az esetlegesen bekövetkező károkozások utólagos szankcionálása (utólagos ellenőrzés, a szennyező fizet elvének alkalmazása) irányába mozdul el. Az a szabályozás, amely lehetővé teszi az előzetes engedélyezési eljárás megszüntetését akár csak a vízkivételek egy szűk körére vonatkozóan is, és ehelyett utólagos hatósági ellenőrzéssel kívánja biztosítani a felszín alatti vizek mennyiségének és minőségének megőrzését, a már elért védelmi szinttől történő visszalépést valósít meg.
- [64] A Törvény által megvalósítandó új szabályozás tartalmában mind az 1992 óta általános jelleggel fennálló vízjogi engedélyezési kötelezettséggel, mind pedig a 2016. évi XLI. törvénnyel bevezetett módosítással ellenkező irányú, és általános jelleggel teszi lehetővé a felszín alatti vizekből történő vízkivétel engedély- és bejelentésmentessé nyilvánítását, anélkül, hogy érdemi indokát adná annak, hogy a korábban mind az idézett stratégiákban, mind az egyes szakmai szervezetek állásfoglalásaiban, mind az MTA és az alapvető jogok biztosa helyettesének állásfoglalásában, mind pedig a 2016. évi XLI. törvény indokolásában egymással lényegében egyező módon azonosított veszélyek immáron miért nem állnak fenn.
- [65] 8.5. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti korlátozást az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmának elvével kapcsolatosan is következetesen érvényesíti, azzal, hogy az elővigyázatosság elvével összhangban a visszalépés tilalmába ütközéshez nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata is megalapozza a visszalépés tilalma sérelmét [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [110]].
- [66] A belügyminiszter az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában a szabályozás indokaként a bürokrácia és az állampolgárokat sújtó felesleges adminisztratív terhek kisebb súlyú ügyekben történő csökkentését jelölte meg. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben emlékeztet arra, hogy Magyarország felszíni vízkészletének mindössze 4 %-a keletkezik az ország határain belül, ugyanakkor Magyarország az éghajlatváltozás következményeinek jelentősen kitett térségben helyezkedik el, melyek miatt különös jelentősége van az egyebek között az ivóvízellátás alapját is képező felszín alatti vízkészlettel való felelős gazdálkodásnak. Az engedélyezési rendszer vízkészlet-gazdálkodásban betöltött szerepéből következően pedig az egyes kutakra vonatkozó előzetes engedélyezési kötelezettség előírása nem tekinthető felesleges adminisztratív tehernek, hiszen

az engedélyezési rendszer lényegében az egyetlen lehetséges jogi megoldás arra, hogy az állam biztosítsa a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi védelmét.

- [67] Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogalkotó a Törvény szabályozásával oly módon valósított meg a környezet védelmének már elért szintjéhez képest visszalépést, hogy azzal szemben nem jelölt meg és az Alkotmánybíróság sem azonosított az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint a konkrét esetben összemérhető és elfogadható más alapvető jogot vagy alkotmányos értéket.
- [68] 8.6. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutat, hogy a vízjogi engedélyezési rendszer fenntartása a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi megőrzését szolgálja, ekként egy olyan szabályozásnak, amely a felszín alatti vízkészletek használatára vonatkozó engedélyezési rendszer megváltoztatását célozza, ezen, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XXI. cikk (1) bekezdéséből közvetlenül fakadó kötelezettséggel szemben kellene olyan, különösen súlyos érveket igazolnia, mely az engedélyezési rendszer megváltoztatásának szükségességét és arányosságát adott esetben az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően indokolhatja.
- [69] Figyelemmel ugyanis a felszín alatti vizek jelentőségével, és az engedélyezési eljárás felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi védelméhez kötődő szerepével kapcsolatos megállapításokra, nem az engedélyezési rendszer eltörlése, hanem annak teljes körű fenntartása és hatékony érvényesítése tekinthető olyannak, mint amely elengedhetetlen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt jogok és értékek védelméhez. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből ugyanis az következik, hogy az állam a felszín alatti vizekkel mint a nemzet közös örökségének részét képező természeti erőforrással csak oly módon gazdálkodhat, hogy nem csupán a jelenben, hanem a jövőben felmerülő vízhasználati igények fenntartható kielégítése is biztosítható legyen. A most rendelkezésre álló vízkészlet pedig akkor marad a jövőre nézve is felhasználható, ha az mennyiségi és minőségi védelemben részesül. Az a szabály, mely a felszín alatti vizek felhasználásának egy egyértelműen meg nem határozott köre esetében lehetővé teszi, hogy a felhasználás a hatóságok hivatalos tudomása és ellenőrzése nélkül történhessen, nem felel meg ennek a követelménynek, az alábbiak szerint.
- [70] Tekintettel arra, hogy a felszín alatti vizek korlátozottan megújuló erőforrásnak tekinthetők, ezért azok használata során nem lehet eltekinteni a megújulási képességük mértékétől. Abban az esetben azonban, ha engedély és bejelentés nélkül létesíthetők a felszín alatti vízkészleteket használó vízilétesítmények, a hatóságok nem lesznek abban a helyzetben, hogy megítéljék a még le nem kötött vízkészlet mennyiségét és ezáltal az egyes további engedélyek teljesíthetőségét. Szükséges esetben pedig a jelentős engedély és bejelentés nélküli tevékenység akár azt is eredményezheti, hogy a vízkészlet túlhasználatára tekintettel az engedéllyel rendelkező vízhasználók tevékenységét kell korlátozni a be nem jelentett vízhasználatok miatt, melyre különösen a Vgtv. 15. § (5) és (6) bekezdései adnak lehetőséget.
- [71] Az egyes kutakra vonatkozó, előzetesen kötelezően beszerzendő vízjogi engedélykészenlétek azonban nem csupán a felhasználható vizek mennyiségére vonatkozóan nyújtanak információt a hatóságok számára, hanem adott esetben takarékos vízhasználatra is ösztönözhetnek, például a vízkészletjárulék fizetésének kötelezettsége miatt. Az engedély ekként az egyes vízhasználók vízhasználatának racionális korlátok közé szorításában is képes szerepet játszani, így alkalmas arra is, hogy az állam érvényesítse az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből „mindenki” számára fakadó, a nemzet közös örökségét képező elemek jövő nemzedékek számára történő megőrzésére vonatkozó kötelezettségét. A hatóságok engedélye, illetőleg bejelentés nélkül létesített kutak esetében az államnak arra sem nyílik lehetősége, hogy a vízhasználat észszerűsítését ösztönözze, például a vízkészletjárulék formájában. Márpedig az a szabályozás, amely nem ösztönöz a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra, sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó azon követelményt is, miszerint a jelen nemzedékei csak annyiban használhatják szabadon a rendelkezésre álló erőforrásokat, amennyiben tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit is [28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [72] Az engedély nélkül, ezáltal szakmai és minőségi előírások következmények nélküli figyelmen kívül hagyásának lehetőségével létesíthető kutak okozta minőségi állapotromlás jelentős kockázata ugyanakkor már a jelen generációk életfeltételeit is közvetlenül befolyásolhatja, nem csupán a XXI. cikk (1) bekezdésén, de adott esetben a testi és lelki egészséghez való jogot garantáló XX. cikk (1) bekezdésén keresztül, melynek érvényesülését Magyarország többek között az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosításával segíti elő. Más stratégiai dokumentumok mellett például Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve is megállapítja, hogy a felszín alatti vízbázisok több mint fele sérülékeny, mert olyan természeti-földtani környezetben található, ahol a terepfelszín alá kerülő szennyező anyagok lejuthatnak a vízellátást biztosító víztérbe. A ható-

ságok az előzetesen kiadásra kerülő vízjogi engedélyek révén meghatározhatják, hogy mely földrajzi területen milyen technológia alkalmazásával, milyen mélységben lehetséges biztonságosan új kutak létesítése, mely kutak működésének folyamatos ellenőrzése is biztosított azáltal, hogy mind a létesítés pontos helyszíne, mind az előírt szakmai követelmények pontosan ismertek a hatóság számára. Abban az esetben azonban, ha a hatóságoknak nincs hivatalos tudomásuk az egyes kutak helyéről, már önmagában is megnövekedhet annak kockázata, hogy egyes kutak működése teljes mértékben a hatóságok tudomásán kívülre kerül, ezáltal sem a kutak létesítésére vonatkozó előzetes szakmai előírások érvényesítése, sem pedig a működés utólagos ellenőrzésének hatékonysága nem biztosítható. A nem szakszerűen kialakított kutak pedig összeköthetik a már egyébként is szennyezett talajvizet a vízáadó rétegekkel, illetőleg az ezekből a kutakból kinyert víz akár az ivóvízrendszerbe is bekerülhet, ami akár már rövid távon is közegészségügyi problémákat okozhat. Tekintettel a felszín alatti vizek regenerálódási képességének korlátozottságára, a felszín alatti vizek jelenben történő elszennyezése lehetőségének megteremtése ellentétes a P) cikk (1) bekezdéséből fakadó azon kötelezettséggel is, miszerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogyan azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33]}. Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság emlékeztet arra is, hogy „az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében ugyanis az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be” {27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49]}, illetőleg arra is, hogy a környezet hatékony védelme szempontjából az előzetes hatósági engedélyezésben megtestesülő megelőzés elvének kell elsőbbséget élveznie az utólagos szankcionálás lehetőségét biztosító, és csupán a további károkozások elkerülésére alkalmazható szennyező fizet elvével szemben.

- [73] 8.7. Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Törvény 1. §-a és 4. §-a azáltal, hogy megteremti a felszín alatti vizekből történő engedély és bejelentés nélküli vízkivétel lehetőségét, sérti a visszalépés tilalmának elvét, és ezáltal az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és XXI. cikk (1) bekezdését.
- [74] 9. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét ugyanazon rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem vizsgálja {lásd például: 35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [57]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a köztársasági elnök indítványának a Törvény 4. §-ának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jobbiztonság elvébe ütközését állító elemét.
- [75] Az alaptörvény-ellenesség megállapítására tekintettel a Törvény az Abtv. 40. § (1) bekezdése alapján nem hirdethető ki.
- [76] 10. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [77] Egyetértek a határozat rendelkező részével és annak indokolásával, ugyanakkor fontosnak tartom az alábbiak kiemelését is.
- [78] 1. Az Alkotmánybíróság több határozatában utalt rá, hogy az egészséges környezethez való jog eltérő szemléletű jogvédelmet igényel, mint más alapjogok. Ennek oka, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg [3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]]. Az egészséges környezethez való jog védelme körében ezért kiemelt szempont a védelem elért szintjének a fenntartása és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembe vétele. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ennek megfelelően egyértelműen kimondja, hogy a „természeti erőforrások [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”.
- [79] Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy „közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit [...] olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életesélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa” (Indokolás [28]). Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy az Alaptörvény e cikkéből következően „a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása” (Indokolás [33]). Ez a követelményrendszer tehát lényegében azt kívánja biztosítani, hogy a jelenkor döntései a későbbi generációkat ne állítsák kényszerpályára, és a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk.
- [80] Az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért következetes abban a kérdésben, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. 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” [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134., 140–141.; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]].
- [81] A fenti szempontok miatt az egészséges környezethez való jog védelmi rendszerében a megelőzésnek és az elővigyázatosság elvének meghatározó jelentősége van. Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban kifejezetten hangsúlyozta, hogy a környezet megóvása érdekében „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” (Indokolás [75]). Egy másik határozatában az Alkotmánybíróság szintén kiemelte, hogy „[a]z elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be” [27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [45]]. Az elővigyázatosság elvét tehát az Alkotmánybíróság korábban is alkalmazta gyakorlatában.
- [82] Az elővigyázatosság elve ugyanakkor nem csak a hazai alkotmánybíróági gyakorlatban, hanem az uniós jogban is kiemelt szerepet tölt be. Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés XX. Címe („Környezet”) kifejezetten utal ugyanis az elővigyázatosság elvére mint az uniós környezetpolitika egyik általános elvére [191. cikk (2) bekezdés]. Ennek lényege, hogy olyan kockázatok tekintetében is alkalmazhatók intézkedések, amelyek

a károsodás veszélyével járnak ugyan, de a kár tényleges bekövetkezése tudományos módszerekkel teljes bizonyossággal nem igazolható. Vagyis az elővigyázatosság elve olyan kockázatkezelési eszköz, amelyet az emberi egészségre vagy környezetre valószínűsíthetően káros kockázat tekintetében akkor lehet alkalmazni, ha a tudomány bizonytalan egy adott intézkedés hatásában (forrás: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_2.5.1.pdf).

- [83] Az elővigyázatosság elvét emellett a nemzetközi jog (így különösen a Biológiai Sokféleség Egyezmény, az 1995. évi LXXXII. törvénnyel kihirdetett ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye, a 2004. évi CIX. törvénnyel kihirdetett Biológiai Sokféleség Egyezmény Cartagena Jegyzőkönyve a Biológiai Biztonságról) és a nemzetközi joggyakorlat [Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB), *Tatar kontra Románia* (67021/01), 2009. január 27.] is ismeri, és alkalmazza. Az EJEB a hivatkozott döntésében kiemelte, hogy az államoknak a károsodás veszélye esetén fel kell mérniük a kockázatokat, és meg kell tenniük a védekezéshez és megelőzéshez szükséges lépéseket. A kockázatok felmérésének kötelezettsége pedig a tevékenység engedélyezésekor, és annak gyakorlása során is folyamatosan fennáll.
- [84] 2. Álláspontom szerint az elővigyázatosság elvére figyelemmel az Alkotmánybíróságnak fel kellett tárnia az indítvánnyal támadott szabályozásban rejlő környezeti kockázatokat. Annak megítélése során pedig, hogy ezen kockázatok milyen valós veszélyt jelentenek, nem lehetett eltekinteni a probléma tudományos hátterének vizsgálatától sem.
- [85] A konkrét esetben az ügy tudományos hátterének feltárását – amint erre a köztársasági elnök is utalt indítványában – jelentős mértékben segítették a rendelkezésre álló állásfoglalások, szakértői vélemények. Álláspontom szerint ezek alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy az engedély és nyilvántartásba vétel nélküli beavatkozás a vízrétegekbe a szennyeződés, és ez által az ivóvízbázis csökkenésének reális kockázatát hordja magában. Különösen fontosnak tartom kiemelni a MTA állásfoglalásából azt a megállapítást, amely szerint „[a]z engedély és bejelentési kötelezettség nélküli kútkivitelezés, valamint az ellenőrzés nélküli üzemeltetés miatt igen nagy a kockázata a jelenleg tiszta és védettnek tekintett vízadóink elszennyezésének, vagy a már szennyezett és nem szennyezett vízadó rétegek nem szándékolt összekötésének tovább rontva a helyzetet több területen hazánkban.”
- [86] A fentiek mellett úgy gondolom, lényeges értékelési szempontokat hordoznak magukban a következő tények is.
- [87] Magyarország a Kárpát-medence, a földtani nevezéktan szerint a „Pannon-medence” központi részén fekszik. A medencét döntően törmelékes üledékes kőzetek – kavics, homok, kőzetliszt, agyag – töltik ki, de keményebb kristályos kőzetek – mészkő, dolomit, vulkanitok, gránit – is előfordulnak az ország egyötödén. A kőzettani felépítés nagyban meghatározza egy-egy terület hidrogeológiai tulajdonságait, azaz a felszín alatti vizek nyugalmi vízszintjét a felszíntől, áramlását, utánpótlódását, kémiai összetételét. Az Alföldön kb. 1000 m mélységig a porózus homok-kavics üledékekben viszonylag gyors a víz áramlása, így a szennyeződés is gyorsan terjed. Ezért az Alföldön az állattenyésztés, a lakossági szennyvíz, a korábbi túlzott műtrágyázás és az ellenőrizetlen, engedély nélküli talajvíz kutak miatt a vizek 60–80 méteres mélységig már most is szennyezettek, főként nitráttal.
- [88] A jelenlegi ivóvízkivétel jellemzően 30–1200 m mélységből történik. Ez alatt az úgynevezett fosszilis (több százezer éves) vizek természetes sótartalma már nem teszi a vizet fogyasztásra alkalmassá. Egyes kutak vízének arzén tartalma jelenleg is egészségügyi kockázat (nem a tisztaügyi légyvíz miatt). A középhegységi területeken a karbonát kőzetekben (mészkő, dolomit) lévő karsztvizek még érzékenyebbek a felszínről jövő szennyeződésekre, amely szennyeződés napok alatt el tud jutni az ivóvízhálózatba.
- [89] Hazánkban a becslések szerint jelenleg is több tízezer sekély (10–100 m) talajvízkút van, amelyek jelentős része engedély nélküli és szakszerűtlenül kivitelezett. Ez utóbbi abban nyilvánul meg, hogy a beszűrődött vízadó réteg felett nem töltötték ki cementtel a fúrólyuk gyűrűsterét, tehát a felső szennyezett vízadóból a szennyezett víz eláramlik a még tiszta rétegekbe. A sekély talajvízkészlet fokozott kitermelése az ún. nyugalmi talajvízszint további csökkenését okozza, amely már így is több métert süllyedt az elmúlt évtizedekben, a talaj kiszáradását és termőképességének romlását okozva. Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy a MTA állásfoglalásában is megjelent, hogy a legnagyobb veszélyt a szakértelem nélküli tömeges kútlétesítés jelentheti. Ennek oka, hogy „[a] rosszul kialakított cementezett kutak szinte vertikális gravitációs ejtő kútként szolgálhatnak a különböző típusú szennyeződések felszín alá juttatásában. Azután pedig a felszín alatti áramlások révén a vízben oldott szennyeződések horizontális, vagy akár vertikális irányú tovább terjedése megállíthatatlan.”

- [90] A fentiek alapján megállapítható, hogy a jogi szabályozás további liberalizációja a jelen és a közeli jövő generációi tiszta ivóvízhez való hozzáférését kockáztatná helyrehozhatatlan módon. Tekintettel a sekély talajvizek már meglévő szennyezettségére. Alternatívaként elképzelhető a legfeljebb 20–30 m mélységű víz kutak engedély nélküli telepítése a vízvédelmi védőidomok területén kívül, de még ezek esetében is megfontolandó az egyszerűsített bejelentési kötelezettség a hatóság felé. Megfontolandó továbbá egyszerű „közlekedési lámpa” térkép elkészítése és közzététele (piros: abszolút tiltás, zöld: szabad bejelentéssel, sárga: szabad engedéllyel), amint arra számos németországi tartományban van évtizedes jó példa a talajvizes hőszivattyúk esetében.
- [91] 3. A fentiekre tekintettel szükségesnek tartom kiemelni, hogy a Vgtv. indítvánnyal támadott rendelkezéseire fűzött jogalkotói indokolás – a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban foglaltak ellenére – nem igazolta azt, hogy a környezet állapotának romlása az új szabályozás következményeként bizonyosan nem következik be.
- [92] A jogalkotói indokolás lényegében a törvény módosításának a célját tartalmazza. Ebben a jogalkotó kiemelte, hogy „[a] törvényjavaslat célja olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását”. Emellett a jogalkotó utalt arra is, hogy „[a]z erre vonatkozó részletes szabályokat a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendelet fogja meghatározni”.
- [93] Álláspontom szerint a támadott normaszöveg jogalkotói indokolását nem lehet figyelmen kívül hagyni, és az a később megalkotni tervezett, részletes szabályokat tartalmazó kormányrendelet tartalma felől sem hagy kétséget. A jogalkotói cél feltárásában – amint ezt az Alaptörvény hetedik módosításával az alkotmányozó hatalom egyértelművé tette – a jogalkotói indokolás kiemelt jelentőségűvé vált. A jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolása ugyanis – ha azt nyilvánosságra hozzák – „a teljes jogalkotási folyamatban megfelelő és autentikus forrása a jogalkotói cél feltárásának” (az Alaptörvény hetedik módosításához fűzött indokolás).
- [94] 4. A fentiek mellett fontosnak tartom kiemelni azt is, hogy az Nvtv. 4. § (1) bekezdés *d*) pontja alapján a felszín alatti vizek az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak. Ebből következően pedig a felszín alatti vizek tulajdonjoga elválik az ingatlan tulajdonosának tulajdonjától, és a tulajdonos nem tekintheti a saját tulajdonának a földjén ásott/fúrt kútból kinyert vizet.
- [95] Az államnak pedig a felszín alatti vizek – mint nemzeti vagyon – védelmére vonatkozóan kiemelt kötelezettségei vannak. Az Nvtv. általános indokolása – egyezően az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal – kifejezetten előírja, hogy „a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás célja a természeti erőforrások megóvása, a nemzeti értékek megőrzése és méltó hasznosítása, a jövő nemzedéke szükségleteinek figyelembe vételével.”
- [96] 5. A fentiekben kifejtettek alapján úgy gondolom, hogy a vízjogi engedélyezési eljárás fenntartása a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi megőrzésének az egyik fontos garanciája. A hatóságok ugyanis kizárólag az előzetesen kiadásra kerülő vízjogi engedélyek révén tudják meghatározni az egyes földrajzi területeken, hogy milyen technológia alkalmazásával, milyen mélységben lehetséges biztonságosan új kutak létesítése.
- [97] Mindezek alapján, úgy gondolom, hogy az indítvánnyal támadott szabályozás alaptörvény-ellenes.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [98] A Nemzeti Hitvallás „a múlt, a jelen és a jövő magyarjai közötti” szövetségként határozza meg az Alaptörvényt, és rögzíti felelősségünket utódainkért, így azt is, hogy az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit védelmezzük. Az Alaptörvény természeti erőforrások megőrzését rendeli el, és elismeri mindenki jogát az egészséges környezethez.

[99] Az Alkotmánybíróság határozata helyesen állapítja meg, hogy azzal, hogy eddig minden vízilétesítmény engedélyköteles volt, ezután pedig lehetnek kivételek, a vízvagyon védelmi szintje anélkül csökken, hogy a változás szükségességét más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesülése igazolná. A védelmi szint csökkentése alkotmányellenes, ha azt más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítése nem teszi szükségessé. A visszalépés tilalma ugyanakkor nem önmagában, hanem a szabályozási kontextus egésze szempontjából értékelendő. Így az, hogy a vizsgált törvénymódosítás a visszalépés tilalmába ütközik, nem jelenti azt, hogy az állam a felszín alatti vizek védelmének garanciarendszerét ne alakíthatná át, azonban egyértelművé kell tennie azt, hogy a változások nem vezetnek a védelmi szint csökkenéséhez, illetve az állami tulajdon védelmét megfelelően biztosítják.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [100] Vízkészletünk az egyik legértékesebb természeti erőforrásunk. Felbecsülhetetlen, elhanyagolhatatlan alkotóeleme közös örökségünknek. Ekként részesíti védelemben Magyarország Alaptörvénye a Nemzeti Hitvallásban és a P) cikk (1) bekezdésében. Kincs, amit e honban már az első pillanattól kezdve nagyra értékelték, jelentősnek és fontosnak tartottak. Midőn honfoglaló eleink Pannóniába érkeztek, „a helyet gyönyörűségnek, a földet köröskörül jónak és termékenynek, a folyó vizét jónak, mellékét jó legelőnek” találták. „Árpád pedig övéi között kürtjét a Duna vizéből megtöltvén, az összes magyarság színe előtt arra a kürtre a mindenható Isten kegyelmét kéré, hogy azt a földet az Úr engedje nékik örökre” – számol be róla a Képes Krónika.
- [101] Értékéhez mérten Magyarország Alaptörvénye rögtön az elején a Nemzeti Hitvallásban elköteleződik amellest, hogy „a Kárpát-medence természet adta [...] értékeit ápoljuk és megóvjuk”, s hogy utódainkért felelősséget viselve „természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit”.
- [102] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése természeti és kulturális erőforrásaink között a vízkészlet védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki kötelességévé teszi. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt kötelezettség érvényesül a XXI. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog biztosításán keresztül {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109]}. E formában nyújtott már védelmet az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jognak, illetve juttatta érvényre az államnak a természeti erőforrásaink védelmére irányuló kötelességét {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [111]}.
- [103] Jelen ügyben a többségi indokolás felhívja a figyelmet arra, hogy Magyarország felszíni vízkészletének mindössze 4%-a keletkezik az ország mai határain belül, ezért folyóvizeink és tavaink vizeinek védelme mellett különös – és egyre növekvő – jelentősége van az ivóvízellátás alapját is képező felszín alatti vízkészlettel való felelős gazdálkodásnak. Az állami szerepvállalás különös hangsúlyt kap ezért a „víz századának” is nevezhető 21. században a természetes környezet védelmét érintően, ahol bármilyen kontroll nélküli változás visszafordíthatatlan következményekkel jár(hat).
- [104] A vizsgált törvényi szabályozás szintjén egyelőre annyi lenne a változás, hogy a törvény a kormányrendeleti szabályozásra utalja „a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körének” a megállapítását. A törvény végrehajtására kiadott kormányrendelet pedig elméletileg akár fenn is tarthatja a jelenleg hatályos bejelentési és engedélyezési kötelezettségeket. A támadott törvény szövege (indokolását nem nézve) így tehát még nyitva hagyja a kérdést, hogy a felszín alatti vizek védelmét érintő szabályozás rendeleti szinten tartalmilag megváltozik-e.
- [105] Figyelemmel azonban arra, hogy a Törvény vízilétesítmények esetében általánosságban és parttalanul a kormányrendeletre bízta a szabályozást, ez a vízkivételt biztosító vízilétesítmények (kutak) vonatkozásában is nemcsak az engedélyezési, hanem a bejelentési kötelezettség eltörlésére is lehetőséget ad. A szabályozás ezáltal elmozdul a megelőzés elvétől (prevenció) a szennyező fizet elve (szankció) irányába. Hatékonyabb, jövőbeli, utólagos, a szabályozási területen állami jelenlétet biztosító hatósági ellenőrzések bevezetésére a törvénymódosítás nem ad garanciát; mi több, – ahogy a többségi indokolás is rámutat – az engedélyezési és

bejelentési kötelezettség eltörlése miatt újabb kutak létesítése és működtetése is teljes mértékben a hatóságok tudomásán kívülre kerülhet, ami kifejezetten ellehetetleníti a hatósági ellenőrzést.

- [106] Az alaptörvény-ellenesség tehát abban ragadható meg, hogy a módosítás – a törvényi szintű garanciák csökkentésével – megnyitja a vízkészlet eddigi védelmi szintjét leszállító kormányrendeleti szabályozás lehetőségét, ami szembe megy az elővigyázatosság követelményével és ellentétes az államnak a nemzet természeti örökségének gondos védelmére és a jövő nemzedék számára történő megőrzésére vonatkozó kötelezettségével.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [107] Nem értek egyet a határozattal.

[108] Az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények előzetes normakontrollja során született 16/2015. (VII. 5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásban kifejeztem fenntartásomat a természetvédelem terén a védelmi szint csökkentésének tilalmára vonatkozó korábbi alkotmánybírói gyakorlat folytathatóságával szemben, amelyre a többségi határozat az alaptörvény-ellenesség megállapítását abban az ügyben alapozta. Ez a döntés ugyanis csak egy valószínűsíthető, tehát feltételesen bekövetkezhető kockázatra épült, miközben a természetvédelmi szabályozás összességében alkalmas volt biztosítani a P) cikk (1) bekezdésében konkrétan megnevezett államcél követését, a természetvédelem adott szintje csökkenésének elkerülését.

[109] A jelen ügyben a testületi döntés az eleve vitatható és vitatott védelmi szint csökkentésének tilalmát újabb jogilag aggályos indokkal kívánja alátámasztani. Az ún. elővigyázatossági elvet kísérli meg az Alaptörvényből kifejleszteni és azt alkotmányossági szintre emelni a P) cikk (1) bekezdése megsértése fennállása céljából, olyan körülmények között, amikor a támadott törvényi módosítás, a határozat szerint alaptörvény-ellenesnek tekintett Vgtv. 1. és 4. §-a még *lex imperfecta*, azaz egy a törvényi felhatalmazás alapján később kormányrendelettel kiegészülő, a vízkivételekkel kapcsolatos teljes körű szabályozás kétségtelenül meghatározó és kockázatokat is magában hordozó eleme.

[110] Az engedélyezési rendszer formális törvényi megszüntetése azonban önmagában még nem eredményezheti a védelmi szint csökkentését. (Különös tekintettel arra, hogy az engedélyezési rendszer ténylegesen alig érvényesült.) Álláspontom szerint a bejelentési kötelezettség és a vízi bázishoz szükséges egyéb vízjogi engedélyek beszerzése, valamint a szigorúbb ellenőrzés és a szabálysértési szankciók következetes alkalmazása (szükség esetén szigorításuk) alkalmas lehet biztosítani az Alaptörvény kiemelt természetvédelmi tárgyának védelmét. A vízkivételekre vonatkozó teljes körű szabályozás alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság természetesen rendelkezik hatáskörrel, erre azonban csak a végrehajtási jogszabály megalkotása után kerülhet sor.

[111] Összességében időelőttinek tartom ilyen körülmények között a határozatban foglalt alaptörvény-ellenesség megállapítását.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

- [112] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[113] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [114] A többségi határozatot – egyetértve azzal, amit Varga Zs. András és Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró-társaim már megfogalmaztak – az alábbiak miatt sem támogatom.
- [115] Álláspontom szerint a határozat erodálja a hatalmi ágak elválasztásának elvét, lényegében elvonja a végrehajtó hatalom hatáskörét akkor, amikor megállapítja a törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességét. A törvények végrehajtása a Kormány feladata (is), a törvény e helyütt nem tesz mást, mint felhatalmazza a Kormányt, hogy a Vgtv. egyes rendelkezéseinek részletszabályait rendeletben állapítsa meg. Mielőtt azonban a Kormány megalkothatta volna e rendeletet, a többségi határozat megfosztotta őt a törvény végrehajtásának lehetőségétől. A határozat így egyrészt belenyúlt a hatalmi ágak közötti hatáskörmegosztásba, másrészt az előtt állapította meg egy törvény alaptörvény-ellenességét, hogy a szabályozást összességében vizsgálta volna. Nem kizárt, hogy a Kormány rendeletében megjelenő, későbbi szabályozás hatékonyabb is lehetett volna a környezet, a vízbázis védelme szempontjából, mint az eddig volt. Csak a kormányrendelet ismertetében lehetett volna megvizsgálni, hogy mi biztosítja jobban vizeink védelmét: egy egyszeri engedélyezési eljárás vagy pl. azt egy esetlegesen felváltó rendszeres kontrollmechanizmus, melynek során a vizek minősége és mennyisége időszakonként visszatérően kötelezően vizsgálandó lenne.
- [116] Összefoglalva: más határozatok során is következetesen képviselt álláspontom, hogy a bírói hatalmi ág a jogalkotói hatáskört nem vonhatja el, még jó szándékú feltételezésekre alapítva sem. Bár az Alkotmánybíróság nem a bírói hatalmi ág része, de ezzel ellentétes eljárás még az Alkotmánybíróság esetében sem összeegyeztethető az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált hatalommegosztás követelményével.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre
alkotmánybíró helyett

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [117] Nem támogatom a határozat alaptörvény-ellenességet kimondó rendelkező részét, csak elutasítást tudtam volna megszavazni.
- [118] 1. Az indítvány – és ez alapján a többségi határozat – a törvénymódosítás két, támadott szakaszát nem a tartalma miatt kifogásolta, hanem az indokolásában kilátásba helyezett későbbi szabályozási változtatások bejelentése miatt. (E szerint 80 méterig tervezik jogszabályilag lehetővé tenni bizonyos esetekben az előzetes engedélyezés és csak utólagos bejelentési kötelezettség melletti kútúrásokat házi vízigény kielégítésére.) Ez és ennek részletei azonban egy kilátásba helyezett, jövőbeli kormányrendelet szabályozásának lenne a tárgya, így elvi kérdésként felmerül, hogy az indokolásában bejelentett, későbbi szabályozási tervek miatt meg lehet-e semmisíteni egy ilyen szabályozást nem tartalmazó törvényi szabályozást?! Megítélésem szerint nem, és az indokolás megemelt fontossága miatt a legutóbbi alaptörvény-kiegészítés révén legfeljebb csak azt tehettük volna ilyen esetekben, hogy egy alkotmányos keret felmutatásával jelezzük az ilyen tervek megvalósításának alaptörvényi korlátait. A jelen esetben például azt, hogy utalni lehetett volna az indokolásban az MTA vízügyi szakvéleményére, hogy az 50 méteres eddigi határérték megnövelése a kilátásba helyezett kormányrendeletben aggályokat vethet fel az egészséges környezet megóvása terén, és megfelelő indítvány esetén az Alkotmánybíróság megsemmisítheti majd ezt a szabályozást.

- [119] 2. Kérdésként merül azonban fel, hogy milyen könnyítések merülnek majd fel a jelzett, jövőbeli kormányrendeletben, mely a felszín alatti vizek vonatkozásában az engedélyezés és az előzetes bejelentési kötelezettséget törli, vagy csak utólagos bejelentéssé változtatja át? Ez a kérdés csak azért merül fel, mert miközben az indítvány által is megidézett, támadott törvényhely – az 1. § – világossá teszi, hogy az engedély és előzetes bejelentés alóli mentesség alá nem vonható majd a vízi munka elvégzése, a vízi létesítmények építése és átalakítása stb. addig az indítvány ezt már úgy értelmezi, „jogszabály alapján engedély nélkül (is) végezhetővé válnak az eddig bejelentéshez, vagy engedélyhez kötött vízjogi tevékenységek, ideértve a vízi munka végzését, a vízi létesítmény építését, átalakítását, használatbavételét, üzemeltetését, megszüntetését és a vízhasználatot” (indítvány 3. pont). Megítélésem szerint ez – az indokolás egyes részeinek eltúlzott értelmezésével – egy alá nem támasztott állítást jelent, és ez nem lehetett volna alapja a környezetvédelmi veszély megállapításának, mely a támadott törvényhelyek alaptörvény-ellenességének kimondásához vezetett.
- [120] 3. Ha tehát a törvényi módosítás támadott 1. §-át a tényleges hatókörében vesszük alapul – és nem a tévesen kitágított tevékenységi köröket – akkor csak a telektulajdonosok házi vízigénye kielégítése engedélyezés nélkülivé és esetleg utólagos bejelentéshez kötöttséggé változtatásáról van szó. Így azonban felmerül, hogy a már 1960-tól, de szisztematikusan 1992-től az összes telektulajdonos telke alatti talajvíz-használatának differenciálás nélküli engedélyhez kötése összeférhető volt-e az eddigiekben a tulajdon alkotmányos alapjogával? Ezt a '90-es évek eleji alkotmánybírák, akik lefektették e témában is az azóta is alkalmazott, az alkotmányozó hatalom által a 4. Alaptörvény-módosításban sikertelenül hatályon kívül helyezni kívánt döntéseket, egyáltalán nem tartották szem előtt, és a környezetvédelem egyes aspektusai által a legközvetlenebbül korlátozott tulajdonhasználat alapjogi problémáit teljesen kizárták a szemszögből. Pedig az elvileg engedélyesé tett, de az összes kút 90%-át kitevő engedély- és bejelentés nélküli kutak százezreit kistulajdonosok használják a telkük öntözésére házi igényre – az általunk is megkapott vízügyi felmérések szerint is –, és csak kisebbséget teszik ki a valóban problematikus mezőgazdasági célú, engedély nélküli kútfúrások. Ennek ellenére a differenciálás e téren fel sem merült a környezetvédelmi anyagokban – mint ahogy az alkotmánybíróági döntésekben sem –, és alkotmányos értéként és alapjogként csak a környezetvédelem került felmutatásra. Pedig, ha megtesszük most utólag e differenciálást, és a kistulajdonosok alkotmányos tulajdonjogának szempontjait is beemeljük az elemzésbe – korrigálva alkotmánybíró elődeink egyoldalúságát e téren –, akkor azt láthatjuk, hogy épp a mostani szabályozás teremti meg a telektulajdonosok alapjogának beemelését, és tulajdonhasználatuk eddigi korlátozását a telkük alatti talajvíz használatára megszünteti. Persze ezen alapjog és az egészséges vízkészletek megőrzésének érdeke közötti egyensúlyt a tervezett jövőbeli kormányrendeletnek kell biztosítani, és a jelzett alkotmányos követelmény beiktatását a indokolásba a 80 méteres mélységig történő engedély-nélküliség esetleges Alaptörvénybe ütközésének felfigyelmezéséről kell itt ismét kiemelni.
- [121] 4. Az alkotmányos tulajdonjog eddigi kihagyása az itt tárgyalt kérdésekből veti fel a környezetvédők között elterjedt és a többségi határozat által is többször hangoztatott, „a visszalépés tilalma” érv problémáját (lásd különösen a határozati indokolás [16]–[21]). Mivel az Alaptörvény az I. cikk (3) bekezdésének utolsó mondatában tartalmazza az összes alapvető jog vonatkozásában a korlátozhatóságot más alapjog vagy alkotmányos értékre tekintettel, így disszonáns volt hallani az elmúlt években is az egészséges környezethez való jog esetében ennek a visszalépés tilalmaként megfogalmazott korlátozhatatlanságot. Miért lenne ez más, mint a többi szintén nagyon fontos alapjog és alkotmányos érték? Legalábbis a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény óta ez így semmiképpen sem tartható, és egyetlen alapjogot sem lehet kivenni a más alapjoggal összevetett mérlegelés alól. Ha azonban ennek a problémás tézisnek az alkotmánybíróági döntési alapját közelebbről szemügyre vesszük, akkor azt láthatjuk, hogy ez eredetileg nem is mondta ki így a visszalépés tilalmát, és ez csak utólag a médianyilvánosság küzdelmei közben kapta meg ezt a formáját. Az indokolás a jelzett pontban megidézi a 28/1994. (V. 20.) AB határozat teljes releváns szövegét erről, és ebből nyilvánvalóan kiderül, hogy nem a visszalépés tilalmát mondta ki e téren, hanem csak a más alapjoggal és alkotmányos értékkel összevetett mérlegeléshez kötött korlátozás lehetőségét: „a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam ne csökkentheti, kivéve ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen” (indokolás [16]–[21]). A későbbiekben aztán a „kivéve” toldalék elmaradt a nyilvánosság előtti vitákban, és megszilárdult mint örök igazság a „visszalépés tilalma” abszolút korlátként hangoztatása, és ezt kezdték használni az alkotmánybíróági döntések is, mintha tényleg ez lett volna eredetileg is lefektetve. Ezt teszi most is a többségi határozat az indokolás e pontjának későbbi részeiben, és ez az Alaptörvény I. cikke (3) bekezdésének sérelmét jelenti, mert

az minden alapjog esetén kötelező mérlegelést ír elő, és nem engedi meg egyetlen vonatkozásában sem a korlátozhatatlanságot, a visszalépés tilalmának kimondását.

- [122] Összességében tehát nem tudom támogatni az indítvány által támadott törvényhelyek alaptörvényellenességének kimondását, és az indítvány által felvetett aggályokat a törvény alapján a jövőben kiadandó kormányrendeleti szabályozás vonatkozásában orvosolni lehetett volna egy, a határozati indokolásban elhelyezett alkotmányos figyelemfelhívással. Erre a testületi vitában meg is fogalmaztam egy – sajnálatos módon többséget nem kapott – javaslatot: „Az indítvánnyal támadott törvényhelyek indokolásában megjelenő, későbbi szabályozási célok vonatkozásában az Alkotmánybíróság jelzi, hogy az egészséges környezethez való jog részét képező tiszta vízkészletek védelme felvetheti az alaptörvény-ellenességet az e törvény alapján kiadott olyan későbbi szabályozás esetén, mely az engedély nélküli kútforrások lehetőségét a telektulajdonosok házi vízigényének kielégítésén túl a gazdálkodás céljából is lehetővé tenné. Ugyanígy a törvény indokolásában kilátásba helyezett 80 méteres határig történő kútforrás engedély nélküli végzését is az országos ivóvízkészlet veszélyeztetésének minősíti az MTA által beküldött szakvélemény, így egy ilyen tartalmú, későbbi szabályozást az arra jogosult indítványa alapján az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenessé nyilvánítana, és megsemmisítené.” Megítélésem szerint egy ilyen jelzés tartalmilag irányt tudott volna adni a későbbi szabályozóknak arra, hogy melyek azok a korlátok, amelyeken belül tehetik csak meg a tervezett liberalizálásokat, és ezzel megfelelően differenciálni lehetett volna a telektulajdonosok házi igényre használt kútjai és a mezőgazdasági célú vízhasználat között.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

- [123] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

- [124] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye

- [125] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 66. § (2) bekezdésben biztosított jogköröm alapján a következő különvéleményt csatolom a határozathoz.

- [126] 1. Osztom dr. Varga Zs. András alkotmánybíró, valamint dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményében kifejtett érvelést, magam is úgy gondolom, hogy a jövőbeli kormányrendelet szabályainak ismerete nélkül nem lehet megalapozottan arra a következtetésre jutni, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvényellenességet okoznak.

- [127] 2. A határozat indokolásának lényege szerint a támadott rendelkezések azért sértik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését és a XXI. cikk (1) bekezdését, mert hatálybalépésükkel csökkenne a környezetvédelem „jogszabályokkal biztosított szintje”. Álláspontom szerint a határozat nem megfelelően határozta meg az elért védelmi szintet, mivel kizárólag formálisan vizsgálta a kérdést, azaz a határozatban részletesen ismertetett jogszabályi rendelkezések normaszövegéből indult ki. Ugyanakkor a vizsgált kérdéskörrel kapcsolatban egyértelműen megállapítható, hogy a jelenleg ténylegesen, a gyakorlatban – ha úgy tetszik „élő jogként” – érvényesülő védel-

mi szint köszönő viszonyban sincs a jogszabályok tartalmával. A problémakört tüzetesen megvizsgálva egyértelművé válik, hogy a szakmai szervezetek által régóta hangoztatott vélemények szerint a gondot éppen az okozza, hogy az említett kutak mintegy 90 %-át jó ideje illegálisan alakítják ki, azaz létesítésüket nem előzi meg semmilyen engedélyezési eljárás, és az ellenőrzésre jogosult hatóságoknak nincs tudomásuk ezekről a létesítményekről. Ennek oka, hogy az állam (a hatáskörrel rendelkező szervei útján) régóta nem szerez érvényt a jogszabályok alapján – elméletileg – biztosított védelmi szintnek. Fontos hangsúlyozni, hogy itt nem arról van szó, hogy bizonyos, elszigeteltnek tekinthető hatósági mulasztások merülnek fel, hanem a hatóságok (és az állampolgárok) részéről a teljes országra kiterjedő, tendenciózus mulasztásról, a jogszabályok nyílt figyelmen kívül hagyásáról van szó. Megállapítható tehát, hogy a jelenleg (ténylegesen) érvényesülő védelmi szint igen alacsonyan van.

[128] Álláspontom szerint mindezek alapján – figyelemmel az említett kormányrendeletben megalkotandó részlet-szabályok hiányára is – a támadott rendelkezésekkel kapcsolatban alkotmányos megalapozottsággal nem jellemezhető ki, hogy azok csökkentik az elért védelmi szintet.

[129] Mindezekre figyelemmel az ügyben az indítvány elutasítását tudtam volna támogatni.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[130] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleménye

[131] 1. A köztársasági elnök indítványa mindenben megfelel az előzetes normakontroll ügyekre vonatkozó követelményeknek, tartalmát tekintve pedig az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában kialakított értelmezésre épül. A korábbi döntések pedig az Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján mindenkire, így a köztársasági elnökre is kötelezőek, mindaddig, amíg az Alkotmánybíróság a korábbi döntéstől eltérő határozatot nem hoz. Az indítvány tárgya, a hazai ivóvízbázist érintő közigazgatási anyagi jogi szabályok törvényi megváltoztatása nyilvánvalóan kiemelten fontos, alkotmányos jelentőségű kérdés. A többségi határozat szintén az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatán alapul, azt ismétli meg, illetve – az elővigyázatosság elvének alkotmányos kritériummá emelésével – azt bővíti tovább. Ha tehát ez a gyakorlat helyes és fenntartható, akkor az egyetlen lehetséges döntés az lehetett, hogy az Alkotmánybíróság az indítványnak helyt ad, és megállapítja, hogy az elfogadott törvény alaptörvény-ellenes. Legfeljebb a határozat néhány eleme maradna vitatható, az Alkotmánynak az Alaptörvény mögött/fölött álló hivatkozási alapként alkalmazása vagy az elővigyázatosság elvének „kiolvasztása” az Alaptörvény szövegéből.

[132] 2. A két részletkérdést illetően – tehát a rendelkező résztől függetlenül – szükségesnek tartom az alábbiak megjegyzését.

a) Az Alaptörvény nem az ideiglenes Alkotmány revíziója vagy továbbfejlesztése. Az Alaptörvény Magyarország 2011-ben elfogadott és 2012-ben hatályba lépett új, önálló alkotmánya. Elengedhetetlennek tartom ezért, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésében írt feladatának megfelelően, Záró és egyes rendelkezéseinek 5. és 26. pontja alkalmazásával járjon el. Véget kell vetni tehát annak, hogy az Alaptörvény alapján meghozott határozatunk indokolását az Alkotmányból és az Alkotmány szövegét értelmező alkotmánybírói határozatok felidézésével végezzük. Egy indítványt az Alaptörvény és csak az Alaptörvény alapján lehet elbírálni.

b) A fentiekből következően következetesen alkalmazni kell az Alaptörvény negyedik módosításának következményeit:

- főszabályként 2012. január 1. előtti alkotmánybíróági határozat nem hivatkozható,
- ha az Alkotmánybíróság egy korábbi határozat hivatkozását kivételesen szükségesnek tartja, akkor azt meg kell erősítenie,
- a megerősítés nem szorítkozhat egy rendelkezés szövegazonosságára [amint ezt a határozat teszi a 3068/2013. (III. 14.) AB határozat felhasználásával], hanem figyelemmel kell lennie az R) cikk kötelező értelmezési szabályaira, és az azoknak megfelelést alá kell támasztania,
- ha egy korábbi határozatot az Alkotmánybíróság megerősített, akkor az többé nem hivatkozható, helyette a megerősítő határozatra kell hivatkozni.

c) Ha a fentiek alkalmazása mellett az Alkotmány vagy az Alkotmánybíróság korábbi határozatának hivatkozása mégis szükségesnek mutatkozik, akkor az az ügyre vonatkozó szabályozás történeti háttérének keretében tehető meg.

- [133] 3. Részletkérdésnek tűnik, de valójában a döntés érdeméhez vezet az elővigyázatosság elvének „kiolvasztása” az Alaptörvény szövegéből. A technika hasonló a „védelmi szint csökkentésének” tilalma esetén alkalmazott-hoz. Elvi álláspontom az, hogy az ilyen technikától az Alkotmánybíróságnak tartózkodnia kell. Ez ugyanis az Alaptörvény szövege értelmezésének álcája alatt valójában hozzáír az Alaptörvényhez. Ez pedig olyan társalkotmányozói szerep, amelyre az Alkotmánybíróságnak nincs felhatalmazása.
- [134] Kétségtelen, hogy az Alaptörvény szövege – mint minden norma – értelmezést igényel. Az értelmezés során az Alkotmánybíróság kötelessége annak kimondása, hogy a szöveg mit jelent általában, illetve egy konkrét helyzetben. Az értelmezés mint szöveg szükségszerűen bővebb, mint az Alaptörvény szövege. Éppen ezért kell a lehetőség szerint megszorítóan alkalmazni, a lehető legkevésbé bővítve az eredeti normaszöveget. Az értelmezés tehát csak olyan új szövegelemet (értelmezési tartományt, elvet) tartalmazhat, ami az Alaptörvényben biztosított joghoz vagy más szabályhoz olyan szorosan tapad, hogy anélkül a szöveg nem érvényesülne.
- [135] Az pedig teljesen elfogadhatatlan, hogy egy új elv tulajdonképpen az Alaptörvény szövegének helyébe lépjen. Éppen ezért szükséges minden ügyben újra megvizsgálni, hogy egy korábbi döntés, és az ahhoz vezető értelmezés alkalmazható-e újra. Más szóval: minden ügyben vissza kell térni az Alaptörvény szövegéhez, abból kell kiindulni, és az Alkotmánybíróság más ügyben megfogalmazott értelmezése nem alkalmazható automatikusan. (Ez alól néhány eljárási kritérium jelent kivételt a törvény előtti egyenlőség biztosítása érdekében.) Ha pedig a más ügyben megfogalmazott értelmezés újra alkalmazhatónak bizonyul, ezt formálisan is ki kell mondani az indokolásban.
- [136] Végül az Alaptörvény bármely rendelkezésének értelmezése során szem előtt kell tartani azt is, hogy az Alaptörvény mint a jogrendszer alapja, nem technikai (szak)jogszabály. Egészének érvényesülnie kell, nem csak egyes, a konkrét indítványban felhívott szabályainak. A felhívott szabály értelmezése során ezért figyelemmel kell lenni arra, hogy az értelmezés eredményeként más szabály ne üressedjen ki. Egy alapjog nem védhető úgy, hogy közben más alapjog vagy alaptörvényi szabály kiüressedjen, alkalmazhatatlanná váljon vagy többé ne minősüljön a jogrend alapjának. Az indítványhoz kötöttség tehát nem vezethet ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság egy alapjog vagy más szabály „mozgalmi” érvényesítőjévé váljon. A felhívott alapjogot vagy más szabályt tehát az Alaptörvény egészének kontextusában kell értelmezni. Ez garantálja ugyanis, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt mint a jogrendszer alapját védelmezze. Jelen ügyben szükséges lett volna az egészséges környezethez való absztrakt jog és a ma is élő emberek élethez való jogának részét képező ivóvízhez való jogának összevetése. Az ivóvízhez hozzájutás alapjogi jellegét ugyan az Alkotmánybíróság eddig nem mondta ki, de nem képzelhető el élet ivóvíz nélkül. Márpedig nem mindenki számára áll rendelkezésre vezeték ivóvíz, annak hiányában pedig a saját kút lehet az egyetlen vízforrás. Ilyen esetben pedig az ivóvízhez jutás engedélyhez kötése nyilvánvalóan nem alkotmányos megoldás.
- [137] 4. A fentiek az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás elvéből következnek. Ezen az elven nyugszik a jogerőképes (azaz többé nem vitatható) döntés meghozatalát garantáló bírói függetlenség (ideértve az Alkotmánybíróság függetlenségét is), de ezen nyugszik a törvényhozás alkotmányozói és az Alaptörvény keretei között törvényhozói szabadsága és felelősség-mentessége, valamint a Kormány általános és szakpolitikai irányok megfogalmazására és azok végrehajtására irányuló cselekvési felhatalmazottsága. Ez az alapja a jogszabályokra vonatkozó alkotmányossági vélelemnek.

- [138] A kérdés – általában és a jelen ügyben is – az, hogy mi egy jogszabály alkotmányosságának vélelmét megdőntő mérce (vagy kritérium), az Alaptörvény valamely rendelkezésének bizonyos, a logika, a valóság ismerete alapján bekövetkező sérelme, a sérelem valamilyen szintű valószínűsége, avagy a sérelem pusztá lehetősége. Úgy gondolom, hogy egy rendelkezés bekövetkezett (alkotmányjogi panasz esetén) vagy bizonyosan bekövetkező (más normakontroll ügyek esetén) sérelme mindig megdőnti az alkotmányosság vélelmét. A sérelem pusztá lehetősége viszont nem dönti meg a vélelmet. (Ez logikai kényszer: minden szabályozás esetén fennáll annak lehetősége, hogy megsértik vagy nem érvényesítik következetesen, ellenkező esetben nem lenne szükség büntető törvényre.) A sérelem valószínűsége nyilván mérlegelést igényel, általános szabály nem fogalmazható meg arra a valószínűségi szintre, amely már megdőnti a vélelmet, ez az egyes ügyekben határozható meg.
- [139] 5. Mindezt a konkrét ügyre alkalmazva osztom dr. Pokol Béla alkotmánybíró álláspontját. A Vgtv. 1. és 4. §-a az Alaptörvény semmilyen konkrét sérelmét nem okozza, még akkor sem, ha az indokolása utal a jogalkotó szándékára. A jogalkotó szándéka ugyanis önmagában nem tesz alaptörvény-ellenessé egy jogszabályt, és az Alkotmánybíróságnak vannak eszközei annak biztosítására, hogy a jogszabály a jogalkotó esetleges szándéka ellenére se sérthesse az Alaptörvényt.
- a) A „jogszabály alapján engedély nélkül végezhető vagy bejelentéshez kötött tevékenységek” körét a Vgtv. 1. §-a nem határozza meg, a 4. § pedig ezek meghatározását a Kormány rendeletére bízta. A Vgtv. alapján közvetlenül tehát semmilyen vízbázist, és ennek folytán a P) cikket veszélyeztető tevékenység nem végezhető. Ebből az okból tehát a Vgtv. nem alaptörvény-ellenes.
- b) A hatásvizsgálat elmaradása, a szakmai indokok hiánya és a Jat. más szabályainak megsértése önmagában nem okoz alaptörvény-ellenességet. Ezekért a törvényjavaslatot előkészítő Kormány politikai felelősséget visel, miként azért is, ha a végrehajtás során ennek előre nem látható olyan következményei lesznek, amelyek a törvényi előírások betartása esetén elkerülhetők lennének. Ezt a politikai felelősséget az Alkotmánybíróság nem vállalhatja át.
- c) Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése nem írja elő részletes törvényi szabályok megalkotását, de a Vgtv. – amint erre a belügyminiszter állásfoglalása utal – egyébként sem ad szabad felhatalmazást a Kormánynak a rendelet megalkotására. A Vgtv. 2. § meghatározza az állam feladatait, a 29. § (1) bekezdése pontos feltételeket fogalmaz meg. Ha ezeknek „nem hisz” az Alkotmánybíróság, akkor más szabályoknak hogyan hihetne vagy miért kellene hinnie?
- d) Kétségtelen, hogy a Vgtv. 4. §-a szerinti kormányrendelet majd csak ezután készül el, de ez nem alapörvény-ellenes (nincs olyan alaptörvényi szabály, amely előírná, hogy a még ki nem hirdetett törvény végrehajtási rendeletét ki kellene adni), de még törvénysértőnek sem minősíthető, mert a Jat. 7. § (6) bekezdése lehetővé teszi a későbbi kiadást.
- e) A hatályos törvényi előírásban szereplő általános engedélyezési kötelezettségnek önmagában a védelmi szint kizárólagos garanciájaként kezelése nem megalapozott. Egyfelől az engedélyezés nem jelent biztos, áttörhetetlen gyakorlati garanciát a vízbázis védelmére, legalábbis nem feltétlenül erősebbet, mint a bejelentési kötelezettség. Ebben a vonatkozásban osztom dr. Szívós Mária alkotmánybíró álláspontját. Másrészt az eljárásjogi szabályok, így a függő hatályú döntés vezethet ugyanolyan eredményre, mint hatálybalépése esetén a többségi határozatban kifogásolt elfogadott törvény: nem zárható ki, hogy minden vízilétesítményre vonatkozó engedély iránti kérelem tárgyában favorabilis döntést hozzon a hatóság. Harmadrészt a hatósági eljárások folytatása a Kormány alárendeltségében működő közigazgatási szervek hatáskörébe tartozik. Annak feltételezésére, hogy a Kormány a rendeletalkotás során kevésbé megfontoltan járna el, mint a közigazgatás irányítása során, minden észszerű alapot nélkülöz.
- f) A Vgtv. 1. és 4. §-a tehát semmilyen megfontolás alapján nem minősíthető alaptörvény-ellenesnek. Ha azonban az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vízbázis, és ennek folytán a P) cikk megsértése veszélyének valószínűsége olyan magas, hogy a Vgtv. meglévő anyagi jogi szabályai azt nem ellensúlyozzák kellőképpen (ezt a többségi határozat lényegében alátámasztja), akkor lehetősége lett volna határozata indokolásában a Vgtv. 4. §-ához kapcsolódó szabályozási követelmények megfogalmazására. Más szóval: ha az Alkotmánybíróság szerint bizonyos körben szükséges az állami beavatkozást lehetővé tevő előzetes bejelentési kötelezettség fenntartása, más esetekben pedig az engedélyezés fenntartása is, akkor ezt kimondhatta volna az indítvány elutasítása mellett is. Ha a majdani kormányrendelet ettől eltérne, akkor az Alkotmánybíróság azt már megsemmisíthetné. Egy ilyen megoldás még a védelmi szintet is ténylegesen emelhetné volna. Ezzel a megoldással a köztársasági elnök indítványának tartalmi megalapozottságát is megerősíthette volna az Alkotmánybíróság,

mivel az elnök szabályozási követelmény meghatározására nem tehetett indítványt, hanem csak az alaptörvény-ellenesség kimondását kérhette.

- [140] 6. Összességében tehát az indítvány elutasítását és a megalkotandó kormányrendeletre vonatkozó szabályozási követelmény kimondását tartottam volna az Alaptörvényből levezethetőnek. A többségi határozat megoldása álláspontom szerint nem következik az Alaptörvényből.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

- [141] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

- [142] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. augusztus 28.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: I/1216/2018.

Megjelent a Magyar Közlöny 2018. évi 134. számában.

