

Vízjog

Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában

Szilágyi János Ede

**Miskolci Egyetem
Miskolc
2013**

Vízjog

Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában

Szerző:

Szilágyi János Ede, PhD
egyetemi docens
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Hidrológiai lektor:

Szűcs Péter, DSc
tanszékvezető egyetemi tanár
Miskolci Egyetem, Műszaki Földtudományi Kar

Jogi lektor:

Olajos István, PhD
egyetemi docens
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Borítóterv:

Varga Attila Károly, adjunktus

Nyomdai munkálatok: Gazdász-Elasztik Kft.
3534 Miskolc, Szervezet u. 67. • 06-46/379-530
Felelős vezető: Vesza József

Koordinátor:

Dr. Simon Andrea, adjunktus

Jelen tanulmány „A felsőoktatás minőségének javítása kiválósági központok fejlesztésére alapozva a Miskolci Egyetem stratégiai kutatási területein” című, TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 számú projekt keretében készült. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. This research was carried out as part of the TAMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001 project with support by the European Union, co-financed by the European Social Fund.



SZÉCHENYI TERV

Borítókép: *The Opal Lake. Forrás (2012.11.01.):*
<http://good-wallpapers.com/places/1369>

© Minden jog fenntartva!

A kiadó írásbeli engedélye nélkül tilos e kiadványt részben vagy egészben sokszorosítani, vagy más módon rögzíteni és hasznosítani!

ISBN 978-963-358-016-5

Kiadja a Miskolci Egyetem

A kiadásért felelős:

Dr. Gácsi Zoltán szakmai vezető
Dr. Szemmelweis Tamás projektmenedzser

Tartalomjegyzék

Rövidítések jegyzéke.....	3
A Lektor előszava.....	5
Köszönetnyilvánítás	7
Bevezetés.....	9
1. Vízügyi alapvetések	15
1.1. A vízkörforgás és a vízfelhasználás eseteinek csoportosítása	15
1.1.1. A vízkörforgás	15
1.1.2. A víz felhasználásának fontosabb esetei	20
1.2. A vízhez kapcsolódó kihívások a stratégiai dokumentumokban és jelentésekben	25
1.2.1. A vízszabályozás globális kihívásai	25
1.2.2. A vízszabályozás európai uniós kihívásai	40
1.2.3. A vízszabályozás magyarországi kihívásai	44
1.3. A víz, mint jogi tárgy és a vízjog szabályozási csomópontjai	57
2. A víz, mint a tulajdonjog tárgya	63
2.1. A vizek tulajdonlásának és használatának szabályozása a nemzeti jogban	63
2.1.1. Előzmények: a vizekre vonatkozó római jogi szabályok	64
2.1.2. Napjaink jogrendszereiben kifejlesztett előírások	65
A common law jogcsalád vizekre vonatkozó előírásai	67
A római-germán jogcsalád vízjogi szabályozása	70
2.2. A magyar szabályozás fejlődésének főbb állomásai és hatályos előírásai	73
2.2.1. A magyar vízjog fejlődése a második világháborúig	73
2.2.2. A magyar vízjog fejlődése 1948-tól a rendszerváltásig	77
2.2.3. A magyar vízjog fejlődése a rendszerváltás és a fülkeforradalom között	79
2.2.4. A magyar vízjog fejlődése a fülkeforradalmat követően	86
3. A víz, mint környezeti elem és mint természeti erőforrás	95
3.1. Vizeink védelmének nemzetközi jogi lehetőségei	95
3.1.1. Vizeink védelme a többoldalú nemzetközi megállapodásokban	96
3.1.2. Vizeink védelme a kétoldalú nemzetközi megállapodásokban	102
3.2. Vizeink védelme az uniós jogszabályi előírásokban	110
3.2.1. Az EU vízvédelmének klasszikus modelljei	116
3.2.2. A Víz-keretirányelv	133
3.3. Vizeink védelme a magyar jogszabályokban	140
3.3.1. A vízvédelem főbb pillérei a magyar jogban	141
3.3.2. A vízvédelem egyes ágazatspecifikus kérdései	155
A vízi közlekedés	155
Energia és víz	156
Mezőgazdaság és víz	159
4. A víz, mint kereskedelmi ügyletek tárgya: áru illetve szolgáltatás	163
4.1. A vízkivételhez és a vízszolgáltatáshoz kapcsolódó technológiai folyamatok	164
4.2. A víz, mint kereskedelmi ügyletek tárgya: áru illetve szolgáltatás	167
4.2.1. A víz, mint áru(cikk)	168
4.2.2. A víz, mint szolgáltatás tárgya	172
4.3. A víziközmű-szolgáltatások privatizációjának nemzetközi dimenziói	180
4.4. A magyar víziközmű-szolgáltatások átszervezése	194
4.4.1. Az ellátásért felelősre vonatkozó szabályok	196
4.4.2. A víziközművek hatósági felügyeletére vonatkozó szabályok	199
4.4.3. A víziközmű-szolgáltatóra vonatkozó szabályok	202
4.4.4. A fogyasztóvédelem szabályai	204
4.4.5. A víziközmű-szolgáltatás és a víz árának szabályai	205

5. A víz egyéb jogi koncepciói	215
5.1. A vízhez való jog, mint emberi jog.....	215
5.2. A vízgyűjtő terület, mint jogintézmények szervezési alapja	217
5.3. A víz, mint káresemény	224
5.4. A víz, mint élelmiszer.....	227
Összegzés	229
Általános következtetések	229
A vizek tulajdoni kérdései kapcsán levonható következtetések.....	232
A víz, mint környezeti elem illetve természeti erőforrás kapcsán levont következtetések	234
A víz, mint szolgáltatás tárgya kapcsán levont következtetések.....	238
Irodalomjegyzék	243

Rövidítések jegyzéke

Rövidítés	Idegen-nyelvű jelentés	Magyar nyelvű jelentés
AB		Alkotmánybíróság
AJB		Alapvető Jogok Biztosa
AVSA	Aguas de Valencia	spanyol vízszolgáltató cég
ÁSZ		Állami Számvevőszék
CPC	Central Product Classification	Központi Termék Osztályozás [ENSZ]
EB		Európai Bíróság [EU]
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank
ECE	Economic Commission for Europe	Európai Gazdasági Bizottság [ENSZ]
EEA	European Environmental Agency	Európai Környezetvédelmi Ügynökség [EU]
EKSZ		Európai Közösséget létrehozó szerződés
ENSZ	United Nations	Egyesült Nemzetek Szervezete
ENSZ ÉJB	United Nations Special Rapporteur on the right to food	ENSZ Elelemhez való Jogért Felelős Különleges Biztosa
EU		Európai Unió
EUMSZ		Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUSZ		Európai Unióról szóló szerződés
FAO	Food and Agriculture Organization	Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet [ENSZ]
GATS	General Agreement on Trade in Services	Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről [WTO]
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény [WTO]
GdE	Generale des Eaux	[a Veolia nevű francia cég egy jogelődje]
GEF	Global Environment Facility	Globális Környezeti Alap
GIWA	Global International Waters Assessment	Világ Nemzetközi Vizeinek Értékelése (UNEP)
GVH		Gazdasági Versenyhivatal
ICPDR	International Commission for the Protection of the Danube River	Duna Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottságot
ILA	International Law Association	Nemzetközi Jogi Egyesület
IMF	International Monetary Fund	Nemzetközi Valutaalap
JNO		Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa [2011. december 31-éig létező jogintézmény Magyarországon]
KEOP		Környezet és Energia Operatív Program [ÚMFT]
Kvt.		1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
LdE	Lyonnais des Eaux	[a Suez nevű francia céghez köthető vízszolgáltató]
Loc. cit.		ugyanott
MDGs	Millennium Development Goals	Milleniumi Fejlesztési Célok [ENSZ]
MTA		Magyar Tudományos Akadémia

MVH		Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
NÉS		Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia
NFFS		Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia
NKP		Nemzeti Környezetvédelmi Program
Nvtv.		2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
OFWAT	Water Services Regulation Authority	Vízszolgáltatók Szabályozási Hivatala [UK]
Op. cit.		idézett mű
PSIRU	Public Services International Research Unit	Nemzetközi Közszolgálati Kutatási Központ [<i>Greenwich</i> -i Egyetem]
PURC	Public Utility Research Center	Közművek Kutatóközpontja
ÚMFT		Új Magyarország Fejlesztési Terv
UNEP	United Nations Environment Programme	ENSZ Környezetvédelmi Programja
UN-Water	United Nations – Water	ENSZ ügynökség közti koordinációs szervezete víz témakörben
VGT		Vízgyűjtő Gazdálkodási Terv - a Duna-vízgyűjtő magyarországi része. 2010. április
Vgtv.		1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
Víz-keretirányelv		2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról
Vksztv.		2011. évi CCIX. törvény a víziközműszolgáltatásról
Vtv.		2009. évi CXLIV. törvény a víztársulatokról
VM		Vidékfejlesztési Minisztérium
WISE	Water Information System for Europe	Európai Víz Információs Rendszer [EU]
WRG	Wasserrechtsgesetz	1959-es osztrák vízjogi törvény
WTO	World Trade Organization	Kereskedelmi Világszervezet
WWAP	World Water Assessment Programme	Víz Értékelési Világprogram [ENSZ]
WWC	World Water Council	Víz Világforum
WWDR	World Water Development Report	Víz Világjelentések [UN-Water]

A Lektor előszava

A Föld lakosainak számára a legjelentősebb kihívások közé tartozik az energia és élelmiszer igények kielégítése mellett a vízigények megfelelő szintű biztosítása. A népességszám folyamatos emelkedése a vízigények gyors növekedésében jelentkezik, miközben a környezeti elemek, így köztük a földi léptékben véges vízkészletek is, egyre inkább elszennyeződnek globális léptékben. A vízkészletek feltárásával és hasznosításával foglalkozó szakemberek innovatív műszaki és természettudományos megoldásokkal, továbbá speciális gazdasági és jogi eszközök bevonásával próbálják a világ lakosainak vízigényét megfelelő mennyiségben és minőségben kielégíteni. A földi dinamikus vízkörforgalom miatt a vizekkel kapcsolatos termelési és környezetvédelmi problémák sohasem maradnak lokálisak, így a világ számos helyén egyre inkább nemzetközi konfliktusok tárgyává válik a vízszennyezés vagy a vízkészletek elbitorlása. Következésképpen sürgetőbbé válik mindenütt a vizekkel kapcsolatos kérdések és problémák magas szintű jogi szabályozása mind nemzeti, mind nemzetközi szinten. A történelem folyamán Európa mindig is vezető szerepet játszott a vízjog kialakításában és alkalmazásában. Jó példaként tekinthető az Európai Unió Víz Keretirányelve, amely a vízkészletek tényleges fizikai természetére alapozva ad jogi szabályozást. Közel sem ilyen jó a helyzet Afrikában, Ázsiában, Dél-Amerikában vagy a Közel-Keleten, ahol nincs egységes szemléletű és kölcsönösen elfogadott jogi szabályozás.

A fentiekben vázolt komplex célok, illetve kihívások megválaszolásában nyújthat igen jelentős segítséget a hazai jogi és nem jogi végzettségű vizekkel foglalkozó szakemberek számára Dr. Szilágyi János Ede *Vízjog – Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában* c. hiánypótló szakkönyve. Az igényesen összeállított szakkönyv 5 átfogó nagy fejezet keretében tárgyalja a vízjog minden ágát, amelyek keretében a hazai helyzet ismertetése mellett egyedülállóan széles nemzetközi kitekintésben is részesülhet az olvasó. Emiatt a könyv anyagának megismerése nemcsak a jogi kérdésekkel foglalkozó szakemberek számára lehet hasznos, hanem igen érdekes adatokkal, információkkal és összefüggésekkel szolgál mérnökök, természettudósok, gazdasági és társadalomtudományi kérdésekkel foglalkozó kollégák részére is.

Magyarország vezetékessé vízellátásában igen nagy szerepe van a felszín alatti vízkészleteknek. Az ivóvízellátás több mint 95%-a felszín alatti vizeinkből származik. Szakmai szempontból elkerülhetetlenné vált a hazai víziközmű-szolgáltatás teljes reformja, amelynek keretében a közeli jövőben igen jelentős átalakulások várhatóak. Ebben a fontos és igen bonyolult átalakulási folyamatban kiemelten jelentős szerepe van egy hatékonyan működő hazai vízjogi szabályozásnak is a műszaki és gazdasági feladatok mellett. Közös nemzeti érdekünk, hogy a víziközmű-szolgáltatással kapcsolatos szakmai elvárások jelentős mértékben emelkedjenek a jövőben hazánkban. Ez szolgálhatja a vízszolgáltatás minőségének és megbízhatóságának további jövőbeli javulását, illetve a hazai vízi közmű előregedett infrastruktúrájának megújulását. Közös szakmai felelősségünk van a tekintetben, hogy felszíni és felszín alatti vizeinket mennyiségi és minőségi szempontokat is figyelembe véve fenntartható módon hasznosítsuk, illetve hosszú távon megőrizzük.

Összefoglalásul megállapítható, hogy Dr. Szilágyi János Ede egyetemi docens szakkönyve hasznos segítség lehet a nem jogi végzettségű szakemberek számára is a hazai és nemzetközi vízkészletekre, valamint a víziközmű-szolgáltatásra vonatkozó jogi szabályozás megismerése céljából. Az elkészült könyv a jogi végzettségű szakemberek számára is kiváló háttéranyagot jelent a hatályos nemzeti jog európai szintű alkalmazásához.

Miskolc-Egyetemváros, 2012. november 5.

Szűcs Péter
intézeti tanszékvezető egyetemi tanár
a MTA doktora
Miskolci Egyetem
Hidrogeológiai – Mérnökgeológiai Intézeti Tanszék

Köszönetnyilvánítás

E munka megírásában sokan voltak segítségemre. Közülük külön is szeretnék köszönetet nyilvánítani: *Csák Csillának*, aki tanszékvezetőként megteremtette a kutatáshoz ideális körülményeket, és végig biztatott e munka elkészítésére; *Szűcs Péternek*, aki szakmai tanácsaival és észrevételeivel hozzájárult ahhoz, hogy ez a könyv jobb lehessen; *Bánvölgyi Beátának*, aki hasznos információkkal segítette e munka víziközműszolgáltatásokra vonatkozó részének megírását; *Raisz Anikónak*, akinek kutatásai kiváló alapot szolgáltatottak könyvem egyes – nemzetközi vízvédelmi illetve emberi jogi – részeinek megírásához; és végül, de hatványozottan nem utolsó sorban *Családtagjaimnak*, akik megértése és segítő hozzájárulása nélkül e munka egyetlen oldala sem jött volna létre.

Köszönettel tartozom továbbá a 'TÁMOP-4.2.1.B-10/2/KONV-2010-0001' c. kutatási programnak és mindazoknak, akik lehetővé tették, hogy ebben részt vehessek; különös tekintettel *Szabó Miklós* és *Bóhm József* pro-dékanoknak, valamint *Torma András* jelenlegi dékánomnak. A program és e támogató személyek nélkül jelen munka nem ebben a formában és nem ekkor született volna meg.

Miskolc, 2012. október 30.

Szilágyi Ede

Bevezetés

„Kérdések sokasága. És egy megállapítás: napjainkban joggal gyakran hangoztatott álláspont, hogy változó világunkban a vízgazdálkodási problémák kiváltó okai egyre inkább politikaiak, társadalmiak, intézményiek, a döntéshozással, a finanszírozással függenek össze stb., azaz a hagyományos vízgazdálkodáson kívüliek. Ebből adódóan a megoldások is „kívül” keresendők – a 21. század vízgazdálkodásának alapvetően meg kell újulnia, hogy sikeresen kezelje az előtte álló feladatokat és kihívásokat. Magyarország képes lesz-e erre?”
Somlyódy László¹

A Magyar Tudományos Akadémia 2011-ben közreadott vízstratégiája több ponton is problémaként fogalmazta meg a vízzel kapcsolatos jogi szabályozás elégtelenségeit, amely – több más hiányosságokkal működő területtel egyetemben – gátló tényezőjévé vált a magyar társadalom XXI. századi fejlődésének. Jelen kutatás tárgyát ezért képezi a vízzel kapcsolatos jogi szabályozás, a vízjog.

I. De mi is ez a *vízjog*? E munka keretei között a vízjogot magunk részéről olyan *jogterületként*² határozzuk meg, amely a *hidrológiai ciklus* és az ahhoz közvetlenül kapcsolódó *természeti környezet* emberi magatartás által érintett aspektusait foglalja magában. Természetesen ezen meghatározáson túl a vízjognak több meghatározását is lehetségesnek tartjuk.³

A vízjogi területre vonatkozó joganyag lehatárolása nehéz feladat, hiszen az egyes jogszabályok a legkülönbözőbb mélységben érintik a területet. Ennek kapcsán, magunk részéről, formailag a jogszabályok három nagy csoportjára hívjuk fel a figyelmet. Az első csoportba azon jogszabályok tartoznak, amelyeket kifejezetten a vízzel kapcsolatos emberi magatartások szabályozása céljából fogadtak el (például az Európai Unió Vízkereitírányelve, vagy a magyar vízgazdálkodási törvény [Vgtv.]). A második csoportba azon jogszabályok sorolhatók, amelyek szabályozási tárgyukat tekintve a víz különböző aspektusainál bővebb területet foglalnak magukba, de a vízzel kapcsolatban is

¹ SOMLYÓDY László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*. Köztestületi Stratégiai Programok, Budapest, 2011, Magyar Tudományos Akadémia, 77. p.

² Jogterület abban a klasszikus jogelméleti felfogásban, hogy speciális szabályozási tárgya van, ugyanakkor ezen túl nem mutathatunk fel olyan önálló szabályozási módszert, amely például a jogágakat jellemzi. A jogágak, jogterületek elkülöníthetőségéhez lásd többek között SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Osiris, Budapest, 1998, 310-311. p.; SZABÓ Miklós: *A jogi alapfogalmak*. Bótor Kiadó, Miskolc, 2002, 37. p.; JAKAB András: A jogági felosztás problematikája – különös tekintettel az agrárjogra. *Collega*, 2005/4, 52-54. p.; SZILÁGYI János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai: Útban a természeti erőforrások joga felé? *Jogtudományi Közlemény*, 2007/3, 112-114. p.

³ Példának okáért *Bruhács János* a nemzetközi folyók nem hajózási célú hasznosításának jogát tanulmányában 'nemzetközi vízjogként' nevesíti; lásd BRUHÁCS János: A nemzetközi vízjog kodifikációja. *Vízügyi Közlemények*, 1985/1, 124. p.

tartalmaznak speciális, *expressis verbis* előírásokat (például lényegében ide sorolható az összes, a környezetjog általános részét érintő környezetvédelmi jogszabály, mint amilyen a magyar környezetvédelmi törvény [Kvt.]). A harmadik csoportba tartozó jogszabályok olyan általános, vizek viszonylatában semmilyen különös szabályt nem tartalmazó előírásokat foglalnak magukban, amelyeket az adott vízzel kapcsolatos témakör kapcsán mégis alkalmazni kell (gondoljunk itt például a Polgári Törvénykönyvünk szabályaira).

A víz szerepének egyre inkább felértékelődő jellegére tekintettel ugyanakkor komoly igény mutatkozik a vizekkel kapcsolatos emberi magatartásoknak egyfajta egységes, integratív koordinálása iránt. Ezen igény kielégítése nem valósítható meg fenntartható, a jövő generációk érdekeire is figyelemmel lévő módon a már létező illetve jövőben megalkotásra kerülő jogszabályok valamiféle rendszer mentén történő fejlesztése nélkül. Jelen kutatás tárgya, hogy a nemzetközi, európai uniós és nemzeti jogok legkülönbözőbb előírásaiban fellelhető vízjogi joganyag legfontosabb *szabályozási csomópontjait* megjelölje, és az azok közötti alapvető összefüggéseket feltárja. A kutatás célja ugyanis egy olyan vízjog kialakítása, amely a *jövő generációk érdekeire* is tekintettel, fenntartható módon képes a vizekkel kapcsolatos szerteágazó emberi tevékenységeket egységben, *integratív szemlélettel* szabályozni. Tekintettel e feladat nehézségeire, jelen kutatást semmilyen körülmények között sem tekintjük lezártnak, sokkal inkább egy átfogó kutatás első lépésének.

II. Kutatásaink egyik kiindulási elméleti alapját azon jogtudományi önmeghatározás képezi, amely szerint a jogtudomány abban az értelemben tarthat igényt a tudományként történő elismerésre, amennyiben a jogtudomány képes arra, hogy művelésének tárgyát *értékelje*, és a *megváltoztatására javaslatokat* fogalmazzon meg (*de lege ferenda*).⁴ Egy ilyen jellegű jogtudományi értelmezés kapcsán azonban joggal vetődik fel a kérdés, hogy mi alapján értékeljük a kutatás tárgyát. Magunk részéről *mérceként* azon *konceptiót*⁵ választottuk, amely mind az Európai Unió, mind annak tagállamainak hosszú távú stratégiai gondolkodását áthatja (vagy legalábbis át kellene, hogy hassa); nevezetesen a *fenntartható fejlődést*. Ez egy olyan emberi-társadalmi döntésekkel szemben támasztott igény kifejeződése, amelynek alapján a döntéseinkben a hosszú távú gondolkodásnak (is) érvényesülnie kellene, hiszen a jelen generációk döntéseinek következményeit gyakorta a *jövő generáció*⁶ tagjai is viselik.

⁴ BÓDIG Mátyás: *Jogelmélet és tétéles jogtudomány*. Miskolc, 2004, Személyes közlés.

⁵ A fenntartható fejlődés *konceptióként* történő meghatározása kapcsán a magyar jogirodalomból lásd például RAISZ Anikó: *Környezetvédelem a nemzetközi jogban*. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 11-12. p.; SZABÓ Marcel: *A fenntartható fejlődés: nemzetközi jogi elmélet és szerződéses gyakorlat*. In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 161-174. p.

⁶ Sokak szerint (és itt utalnánk arra, hogy a korábbi zöld ombudsman is a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa volt) a jövő generációk érdekeinek való megfeleltetés jobb kiindulási alap, de magunk részéről ennek kapcsán is felvetnénk bizonyos nehézséget. Nevezetesen azt, hogy nagyon nehezen jeleníthetők meg a hosszú távú érdekek a jelen generációk jogszabályaiban. Nemcsak az esetleges érdek-összeütközésről van itt szó, hanem egyáltalán a jövő generációk érdekeinek feltárásában rejlő nehézségekről. Hisz ki tudhatja biztosan, hogy mit hoz a jövő, és hogy a jövő emberiségének érdekeit mi is szolgálhatná valójában? Mindezen nehézségek ellenére természetesen

De mi is formailag a fenntartható fejlődés? Általánosságban, jelen munka során magunk részéről egy, a konkrét jogi előírások megalkotását befolyásoló *politikai alapelveként* tekintünk rá,⁷ aminek (mindemellett illetve ennek okán) számos – jogi relevanciával bíró – aspektusa is lehet illetve van; (gondolunk itt például a nemzetközi jogi aspektusra, amely szinten a fenntarthatóság, mint szokásjog is megfogalmazásra került⁸).

A tudományban jelenleg ismert számos fenntartható fejlődés elgondolás közül⁹ e munka kritikai alapját, mércéjét az eredeti, *Brundtland Bizottság* által megfogalmazott fenntartható fejlődés koncepciója¹⁰ képezi. A Brundtland Bizottság által megalkotott fogalom azon ráeszmélés során született, melynek lényege, hogy a földi ökoszisztéma lehetőségeit figyelembe véve az emberiség és annak gazdasága (amelynek jelenleg is érvényben lévő ökonómiai paradigmája állandó növekedést helyez előtérbe) elérte terjeszkedésének határait (sőt, napjainkra helyenként – pl. klímaváltozás, biodiverzitás, talaj – meg is haladta e lehetőségeket). A Brundtland Bizottság általános megfogalmazását persze szükséges az adott témához (jelen esetben a víz témaköréhez) igazítani, amely értelmezéssel a kapcsolódó társadalmi-természettudományi szakma könyvtárnyi munkában foglalkozott. Nehéz meghatározni, hogy a vizek jogi szabályozása szempontjából mit is takar a fenntarthatóság, ugyanakkor a helyzet az, hogy a jelenlegi szabályozás kapcsán számtalan esetben meglehetősen egyszerűen értékelhető, hogy *mi nem az*, azaz hogy mi az a szabályozási elem, ami egész biztosan nem szolgálja a jövő generációk érdekeit (és adott esetben még a jelen generációk érdekeit sem). Sajnos túl sok ilyen helyzet van... Emiatt tartjuk elgondolkodtatónak azon kutatók véleményét,¹¹ akik napjainkban helyesebbnek tartanák immáron az ún. *fenntartható visszavonulás* társadalmi-gazdasági modelljének előtérbe helyezését a környezeti állapotok súlyos torzulására tekintettel.

magunk sem vitatjuk a hosszú távú környezeti-társadalmi-gazdasági fenntarthatóság létjogosultságát, és fontosnak tartjuk azon szempontok figyelembe vételét.

⁷ Elfogadhatónak tekintjük továbbá azon megoldási lehetőséget is, amely a fenntartható fejlődést egy *társadalomszervező modellként* definiálja.

⁸ Nemzetközi Bíróság, *Bős-Nagymaros ügy*, Magyarország vs. Szlovákia, 1997. szeptember 25., *Weeramantry* bíró különvéleménye.

⁹ A magyar jogtudomány kapcsán lásd példaként BÁNDI Gyula (szerk.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*. NFFT Műhelytanulmányok 6., Budapest, 2011, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, 6-11., 61-76. p.; BÁNYAI Orsolya: *Fenntartható fejlődés?* In: BÁNDI Gyula – BERKI A. – KISS Cs. (szerk.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év. Gondolatok a fenntarthatóságról*. Budapest, 2008, EMLA Egyesület.

¹⁰ A koncepciót a *World Commission on Environment and Development*, közismert nevén az elnökéről, Gro Harlem Brundtlandról elnevezett Brundtland Bizottság készítette. Az ENSZ által 1983-ban életre hívott bizottság 1987-ben készült el az *Our Common Future* (Közös jövőnk) című jelentésével. Bővebben lásd KUBASEK, Nancy K. – SILVERMAN, Gary S.: *Environmental Law*. Upper Saddle River, 2008, Pearson Prentice Hall, 436. p.

¹¹ *James Lovelock* gondolatait idézi és népszerűsíti FODOR László: A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Budapest-Pécs, 2012, PPKE JÁK – PTE ÁJK, m.a. és PRUGBERGER Tamás: A környezetrombolásról és annak globális, európai és hazai jogi korlátozásáról. *Magyar Tudomány*, 2011/5, 526-527. p.

Annak érdekében azonban, hogy a vízre vonatkozó jogi szabályozás kapcsán megfogható(bb) mércét alkalmazhassunk, kutatásunk során fontosnak tartottuk két, a jogtudomány klasszikus kereteit meghaladó, a fenntarthatóság tartalmi vonatkozásait témánk szempontjából meghatározó dimenzió bemutatását. Az egyik a *vízkörforgás* természettudományi alapjait foglalja magában, a másik pedig a – jobb esetben ehhez szorosan kapcsolódó, ezt alapul vevő – politikai és jogi döntések meghozatalának kiindulási bázisát képező *stratégiai dokumentumok által kirajzolt igénykört*. Kutatásunk során végső soron ezen két dimenzió töltötte ki tartalommal a jogszabályok kritikai elemzésének viszonyítási mércéjét. E két dimenzió azonban nem csak az értékelő mérce tartalmi meghatározása szempontjából volt jelentőségük. Munkánk 1. fejezetében elemzett *dimenziók jelölték ki jelen monográfia kutatási területeit* is, nevezetesen azon vízjogi szabályozási csomópontokat, amelyekre koncentrálna a könyv későbbi fejezeteiben elemeztünk és értékeltünk a vízjogot, és megfogalmaztuk de lege ferenda javaslatainkat.

III. A kutatás módszerének meghatározása kapcsán előzetesen utalnunk kell arra a *heterogenitásra*, ami a vízjogi jogterületet jellemzi; nevezetesen, hogy egymástól jelentősen eltérő jogágakat illetve jogterületeket foglal magában. Ennek megfelelően az egyes részterületek kifejtése teljesen más logikai alapon szerveződő kutatási tevékenységet igényel, illetve az egyes alkalmazott módszerek jelentősen *eltérő súllyal* képviselik magukat az egyes témakörök elemzése, értékelése kapcsán. Tapasztalataink szerint egyébiránt ezen *dogmatikai fegyelmezetlenség* gyakorta jellemzi az olyan jogterületeket (agrárjog, energiajog, környezetjog, etc.), amelyek esetében a *problémaorientált megközelítés*, vagyis az éppen megoldásra szoruló jogi kérdések köre határozza meg a vizsgált jogszabályi kört illetve a kutatás módszerét.

Mindezen jellemzők és nehézségek megfogalmazását követően jelen kutatásban leggyakrabban, ámde az egyes szabályozási csomópontok értékelésénél eltérő fokban alkalmazott kutatási módszerek a következők: a *történeti kutatás módszere*, az *interdiszciplináris kutatási módszer* (vagyis más tudományterületek eredményeinek felhasználásán alapuló módszer) és a *jogösszehasonlítás módszere*. E módszerek alkalmazásától azt reméltük, hogy értékelő megállapításainkat a természettudományos törvényszerűségekből kiindulva, a jogintézmények szerves fejlődését megértve és azt alapul véve, eltérő megoldási lehetőségeket mérlegelve fogalmazhatjuk meg.

IV. A kutatás tárgyának nagyságára tekintettel, a téma kezelhetősége végett kénytelenek voltunk bizonyos kutatási kereteket meghatározni, melyek felfoghatók a kutatott terület szűkítéseként is.

IV.1. Bár kutatásunk során igyekszünk általános, az egyes helyi közösségek, nemzetek vízzel kapcsolatos jogi szabályozását meghaladó megállapításokat is tenni, jelen kutatómunka kereteit – mintegy a kutatási terület szűkítése céljából – elsődlegesen a *magyar társadalom előtt álló kihívások és azok megoldásának kísérlete* határozták meg.

IV.2. A fenti kísérlettel, tehát hogy a magyar vonatkozásokat kezeljük kiemelten, szorosan összefügg azon korlátozás, amely a kutatást elsődlegesen a vízkörforgás egyik elemére, az *édesvízre*¹² fókuszálja. Tisztában vagyunk az ilyen jellegű szűkítés veszélyeivel, de

¹² „Édesvíznek az a víz tekinthető, ami alacsony koncentrációban tartalmaz sót, illetve az a víz, amelyet általánosan alkalmasnak tekintenek iható víz előállítására céljából kinyerésre illetve

esetünkben a kutatási téma korlátozása – reményeink szerint – nem jelenti egyúttal a vízkörforgás törvényszerűségeinek figyelmen kívül hagyását is. Reméljük, hogy egy későbbi kutatómunka során lesz mód a vízkörforgás más elemeinek jogi elemzésére is (tengerjog, etc.).

IV.3. A vízjog fogalmi meghatározása során annak kereteibe illesztettük a vízkörforgáshoz *közvetlenül kapcsolódó természeti környezetet* is. Kérdésként merülhet fel ugyanakkor, hogy ez milyen kapcsolati rendszert fed, vagyis hogy mit jelent a közvetlen kapcsolat kitétel. A minden-mindennel összefügg rendszerelméleti megközelítés természetesen itt is parttalan kutatási tevékenységhez vezethetett volna, ezért e kört szintén az aktuális (elsődlegesen a stratégiai dokumentumokból kiolvasható) társadalmi problémák jelölték ki. Ennek ellenére is kimaradt számos lényeges kérdéskör; így például a kutatás mennyiségi kezelhetősége miatt a természetvédelmi kérdésekkel csak érintőlegesen foglalkoztunk, miközben nem tagadjuk, hogy a természetvédelem szabályozási alapját jelentő élővilág védelme szempontjából a vízi környezet óriási jelentőséggel bír.

IV.4. A szűkítésnek voltak jogágakat, jogterületeket érintő következményei is. Miközben a vízhez kapcsolódó társadalmi viszonyok a jogrendszer majd minden elemét érintik, e vonatkozásban is preferenciákat kellett felállítanunk. Az aktuális problémák vonatkozásában igyekeztünk olyan jogterületeket a kutatás körébe vonni, amelyek kapcsán a vízzel kapcsolatba hozható szabályozásnak az általános jogi előírásokhoz képest csakugyan jelentős sajátosságai vannak. Így kimaradt például a büntetőjog, illetve ezen okból nem foglalkoztunk részletesebben a vízszolgáltatások során a terület fogyasztóvédelmi vetületeivel. Tisztában vagyunk ugyanakkor azzal, hogy ez a fajta szelekció csak viszonylagos lehet, ennek megfelelően egy későbbi kutatás során ez a kör is tovább bővíthető.

V. A könyv felépítése alapvetően három egységre tagolódik, amely egységeket pedig egy összegző fejezet zárja. Az *első* egységben, amely a munka 1. fejezetét takarja, foglalkozunk azon természettudományos és szakpolitikai ismeretekkel, amelyek tükrében az 1. fejezet végén megfogalmazásra kerülnek a vízjog szabályozási csomópontjai, és amelyek a soron következő fejezetek értékelési alapját is biztosítják. A könyv *második* egységében, nevezetesen a 2., 3. és 4. fejezetben egyes szabályozási csomópontokat részletesen is elemzünk. A monográfia *harmadik* egységében, vagyis az 5. fejezetben azon szabályozási koncepciókra térünk ki, amelyeket jelen kutatás során nem volt módunk részleteiben értékelni, pusztán vizsgálatuk lehetséges kereteit kijelölni.

kezelésre. A tengervíz az általánosságban olyan vízként definiálják, mint amely több, mint 1 ezrelék (1‰) bármilyen típusú oldott sót tartalmaz.” AYLWARD, Bruce – KIERSCH, Benjamin – PETRALLI, Nila – VAPNEK, Jessica: Water resources and their management. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 23. p.

1. Vízjogi alapvetések

Jelen fejezet tárgyalása során bemutatásra kerül a vízkörforgás illetve a vízfelhasználás eseteinek csoportosítása (1.1.), a vízzel kapcsolatban nemzetközi, európai uniós illetve magyar nemzeti szinten megfogalmazódó társadalmi, gazdasági és környezeti kihívások köre (1.2.), végül pedig mindezekre és különösen a magyar viszonyokra tekintettel kísérletet teszünk a vízjog legfontosabb szabályozási csomópontjainak nevesítésére (1.3.).

1.1. A vízkörforgás és a vízfelhasználás eseteinek csoportosítása

1.1.1. A vízkörforgás

I. A víz egy *megújuló, ám véges erőforrás*, amely – egy minimális mértékű szoláris és juvenilis víztől eltekintve¹³ – lényegében nem is keletkezik és nem is tűnik el, hanem pusztán áramlik egyik helyről a másikra, miközben változtatja minőségét. Az aktuális becslések (!) alapján a Föld vízkészlete 1 386 millió km³. Mindazonáltal ezen vízkészletnek csak nagyon kis része hasznosítható közvetlenül az emberiség számára, lévén a földi vízkészlet mintegy 96,5%-a sós víz, és csak 2,5%-a édes víz. Mindehhez hozzájön még az is, hogy az édes víz nagy része, mintegy 69%, a sarki jégsapkákban illetve gleccserekben tárolódik (körülbelül 30% pedig felszín alatti víz).¹⁴ A földi édesvízkészlet – a jelenlegi felhasználást alapul véve – mintegy 20 milliárd ember számára elegendő, azonban a víz és a népesség eloszlásának egyenetlenségei miatt a vízgazdálkodási tevékenység már ma is komoly kihívásokkal néz szembe.¹⁵ Ennek kapcsán fontos megjegyezni azt, hogy amikor vízhiányról értekeznek, akkor az valójában adott helyre, adott népességre, adott vízminőségre és/vagy adott időszakra vonatkozó vízhiányt takar.¹⁶

A *vízkörforgás (hidrológiai ciklus)* alatt a Föld hidroszférájában lévő víz folytonos és természetes körforgását értjük, amit a napsugárzásból származó energia és a Föld gravitációs erőtere tart fenn (*I-1. ábra*). A hidrológiai ciklus során a víz különböző halmazállapotban fordulhat elő. Így a víz lehet gáznemű, azaz vízgőz. Lehet folyékony halmazállapotú, amelynek típusai a csapadékvíz, a felszíni vizek (folyóvizek, tavak,

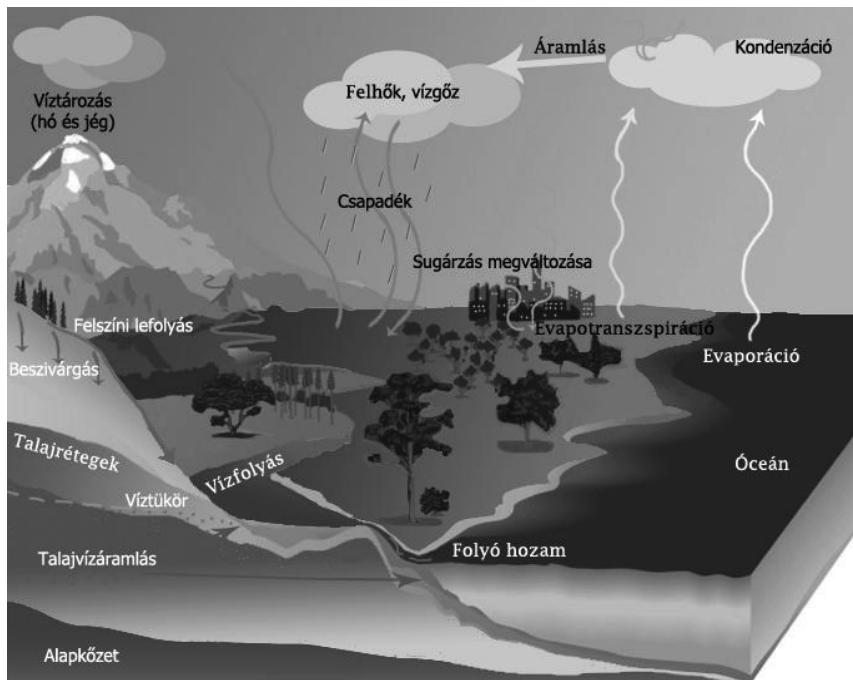
¹³ A vizek tipizálása kapcsán lásd JUHÁSZ József: *Hidrogeológia*. Budapest, 2002, Akadémiai Kiadó.

¹⁴ WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP): *Water for People. Water for Life*. The United Nations World Water Development Report. [–], 2003, UNESCO – Berghahn Books, 67-68. p.

¹⁵ SZÜCS Péter – TAKÁCS János – VIRÁG Margit: A víz, mint környezeti elem. A vízháztartási egyenlet. In: SZÜCS Péter – SALLAI Ferenc – ZÁKÁNYI Balázs – MADARÁSZ Tamás (szerk.): *Vízkészletvédelem. A vízminőség-védelem aktuális kérdései*. Miskolc, 2009, Bíbor Kiadó, 21. p.

¹⁶ HILDERING, Antoinette: *International law, sustainable development and water management*. Delft, 2004, Eburon Publishers, 21-32. p.

tározók, tengervíz), és a felszín alatti vizek (talajvíz, rétegvíz). Végezetül a víz lehet szilárd halmazállapotú, így hó illetve jég.¹⁷ A földi vízkörforgalom meglehetősen dinamikusnak tekinthető: az atmoszféra vízkészlete évente kb. 37-szer cserélődik ki: a földre jutó csapadék 50-97%-a párolgással és a növények párologtatásával visszajut a légkörbe, 1-20%-a felszín alatti víz lesz, 2-27%-a pedig folyóvíz.¹⁸



1-1. ábra. A víz körforgása

[SZÜCS Péter – FEJES Zoltán: *Hidrogeológia geotermikus szakmérnökök számára*. 2013, m.a.]

¹⁷ SZÜCS – TAKÁCS – VIRÁG: Op. cit. 2009, 30-33. p. E kategóriák közül talán a felszín alatti vizek kategóriái igényelnek további magyarázatot: A *talajvíz* „az első vízzáró réteg fölötti víz, a föld felszínéről leszivárgott csapadékvíz”. A talajvíz speciális esetének tekinthető a *parti szűrésű víz*. A *rétegvíz*: „két vízzáró réteg között 20 m-től több km-ig terjedő mélységben található víz”. A rétegvíz speciális típusainak tekinthetők az *artézi víz* és a *mélyégi víz*. Az *ásványvizeknek* e minőségük elismeréseként meg kell felelniük a jogszabályokban meghatározott paramétereknek. A *termálvíz* vagy *hévíz* „hőmérséklete meghaladja a 30°C-ot”. A *karsztvíz* „mész- és dolomit hegységek barlangjainak üregeiben lévő víz”. Az idézetek forrása: SZÜCS – TAKÁCS – VIRÁG: Op. cit. 2009, 33. p. A talajvíz különböző kategóriáinak meghatározásáról lásd továbbá: THYLL, Szilárd: *Vízszennyezés – Vízminőségvédelem*. Debrecen, 1998, DATE, 10-11. p.

¹⁸ SZÜCS – TAKÁCS – VIRÁG: Op. cit. 2009, 28. p.

II. A vízkörforgás illetve egyes elemei kapcsán az alábbiakat tartjuk fontosnak kiemelni.¹⁹

1. Bár kétségtelen, hogy a felszíni vizek könnyebb hozzáférést biztosító vízadóknak tűnnek, a *felszín alatti vizek* legalább olyan fontos források. Egy 2000-es adat²⁰ alapján világviszonylatban az emberiség összes vízfelhasználásának 20%-át fedezik a felszín alatti vizekből; de ez az arány jóval nagyobb az ivóvízként történő felhasználás vonatkozásában (megközelítőleg a fele; Magyarország viszonylatában azonban még ennél is több²¹). A felszín alatti vizek kapcsán ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet egyrészt arra, hogy a megújuló képességük jóval korlátozottabb (ha egyáltalán lehetséges), mint a felszín feletti vizeké;²² másrészt pedig arra, hogy bár a talaj szűrő képessége miatt a felszín alatti vizek minősége adott esetben biztonságosabbnak minősíthető, azonban ha egyszer egy felszín alatti vízadó elszennyeződik, akkor hosszabb ideig is marad szennyezett, illetve a felszín alatti vizek tisztítása komplex és költséges folyamat.²³

2. Jelen munkánkban elsődlegesen az édesvizekkel kapcsolatos szabályozással foglalkozunk, mindazonáltal felvetődhet a kérdés, hogy a jóval nagyobb mennyiségben rendelkezésre álló sós víz-készlet emberi hasznosításának mi is a konkrét akadálya. Bár kétségtelen, hogy a mesterséges sótalánítás technológiailag megoldható, a problémát ugyanakkor jelenleg az jelenti, hogy a folyamat túlzottan energia- és költségigényes. Mindazonáltal megjegyzendő, hogy a világ bizonyos részein, ahol az édesvízhez való hozzáférés nagyban korlátozott, a sótalánítás eljárását alkalmazzák az (édes)vízhiány ellensúlyozására.²⁴

3. A vízgazdálkodás természettudományi alapjainak taglalásánál tartjuk fontosnak kiemelni a *vizes élőhelyek* jelentőségét. A vizes élőhelyek meghatározását a *Ramsari Egyezményben* találhatjuk, amely szerint vizes élőhelynek (magyar hivatalos fordítása szerint vadvíznek) tekintendők „*azok az akár természetes, akár mesterséges, állandó vagy ideiglenes mocsaras, ingoványos, tőzeglápos vagy vízi területek, amelyeknek vize állandó vagy áramló édesvízű, fűlös vagy sós, ideértve azokat a tengervízű területeket is, amelyek*

¹⁹ A vízkörforgás fontos kiindulási bázisa minden vízzel kapcsolatos jogi szabályozásnak. Ezt támasztja alá az EU víz-keretirányelvének indoklása – (34) pont – is: „a környezetvédelem céljából szükséges a minőségi és a mennyiségi szempontok fokozottabban kell integrálni a felszíni és a felszín alatti vizek esetében egyaránt, figyelembe véve a víz természetes körforgását.”

²⁰ WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP): *Water in a changing World*. The United Nations World Water Development Report 3. Párizs – London, 2009, UNESCO – Earthscan, 100. p.;

²¹ Magyarországon az ivóvíz célú vízkivételek közel 95%-a származik felszín alatti vízből (ezen belül a parti szűrésű vízkivételek aránya 38%). *Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv* (VGT). 2010. április, 150. p.

²² AYLWARD, Bruce – KIERSCH, Benjamin – PETRALLI, Nila – VAPNEK, Jessica: Water resources and their management. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 27. p.;

²³ AYLWARD – KIERSCH – PETRALLI – VAPNEK: Op. cit. 2009, 32. p.

²⁴ AYLWARD – KIERSCH – PETRALLI – VAPNEK: Op. cit. 2009, 33. p. Európában pl. Spanyolország és Görögország az, amelyek sótalánítást alkalmaz; lásd GORDON-WALKER, Simon – MARR, Simon: *Study on the application of the competition rules to the water sector in the European Community*. Study for European Commission Competition Directorate General, WRc & ECOLOGIC, 2002. december, 7. p.

mélysége apálykor a hat métert nem haladja meg”.²⁵ A vizes élőhelyek által biztosított legfontosabb előnyök: a vizes élőhelyek (a) élelmet és természetes környezetet biztosítanak számtalan faj számára és a Föld legtermékenyebb ökoszisztémái közé tartoznak (vagyis számos növény- és állatfaj, valamint a szomszédos ökoszisztémák túlélésének zálogai); (b) segítenek a partvonalak eróziójának szabályozásában; (c) hozzájárulnak az ivóvizek minőségének javításához; (d) az emberi fogyasztás számára természetes termékeket biztosítanak; (e) számos lehetőséget kínálnak a rekreációhoz és az oktatáshoz. Ebből kifolyólag fokozottabb védelmük fontos a biodiverzitás minél magasabb szintű fenntartása érdekében.²⁶

4. A vízkörforgás törvényszerűségeinek alapulvételével megállapíthatjuk, hogy lényegében az esőzés és a folyók teljes vízhozama (beleértve a felszín alatti vizek kibocsátását) közötti különbség megegyezik a víz szárazföldi (felszíni és növényzeti) párolgásának mennyiségével. A szakirodalomban a felszíni párolgást és a növényzeti kipárolgást ún. *zöld vízként* nevesítik. Ezzel szemben a folyók vízhozamát *kék vízként* jelölik.²⁷ Vízgazdálkodási szakértők arra hívják fel a figyelmet, hogy a jövőben az emberiség növekvő élelmiszerigényének kielégítése érdekében nem csupán a kék, de a zöld víz felhasználását is hatékonyabban kell majd megoldanunk. Mindezt persze úgy, hogy mindeközben biztosítsuk a szükséges vízmennyiséget (és vízminőséget) az ökoszisztéma számára is (az emberiség és az ökoszisztéma zöld illetve kék víz mennyiségének 2004-es felhasználásáról lásd az **1-1. táblázatot**).²⁸

5. Itt tartjuk fontosnak kiemelni a víz és más környezeti elemek kapcsolatát. Azaz nem elégséges pusztán a víz védelmére koncentrálni, hanem az egyes környezeti elemek védelme során egymásra tekintettel kell a szabályozást kialakítani. Különösen lényegesnek tartjuk hangsúlyozni a földvédelem minőségi oldalának (talajvédelem) fontosságát, amely földvédelem gyakorta valósít meg egyúttal vízvédelmet is.

²⁵ Lásd az Egyezmény 1. cikkét; Magyarországon kihirdette a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezmény és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28. –június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről szóló 1993. évi XLII. törvény. A vizes élőhelyek osztályai: (a) *tengeri élőhelyek* (partvidéki vizes területek tengerparti lagúnákkal, továbbá sziklás partok és korallszirtek); (b) *deltákhoz kapcsolódó élőhelyek* (delták, árapály mocsarak, és mangrove mocsarak); (c) *tavi élőhelyek* (tavakhoz kapcsolódó vizes területek); (d) *folyómenti élőhelyek* (vízfolyások mentén); (e) *mocsári élőhelyek* (mocsarak, lápok és náddal borított fertők); lásd még (2012.11.01.) <http://www.ramsar.hu/egyezmeny.htm>

²⁶ KUBASEK – SILVERMAN: *Op. cit.* 396-397. p.

²⁷ AYLWARD – KIERSCH – PETRALLI – VAPNEK: *Op. cit.* 2009, 29. p. Nem mellesleg a szakirodalom más színű víz kategóriákat is nevesít; pl. a már kezelt szennyvizet *szürke víznek* hívják. *Loc. cit.* 36. p.

²⁸ AYLWARD – KIERSCH – PETRALLI – VAPNEK: *Op. cit.* 2009, 51. p. A hatékonyabb vízfelhasználás kapcsán számos országban komoly figyelmet fordítanak a csapadékvíz közvetlen hasznosítására (*rainwater harvesting*), amely lényegében a – tetőről lefolyó és egyszerű szűréssel kezelt – víz nem ivóvízminőséget igénylő célokra történő felhasználását jelenti a háztartásokban (WC-öblítés, öntözés, mosás), energiát és ivóvizet spórolva ezáltal; SOMLYÓDY László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*. Köztisztületi Stratégiai Programok, Budapest, 2011, Magyar Tudományos Akadémia, 18. p.

1-1. táblázat. A kék és zöld vizek globális mérlege
 [AYLWARD – KIERSCH – PETRALI – VAPNEK: *Op. cit.* 2009, 50. p.]

	Az édesvíz fogyasztással járó hasznosítása (km ³ /év)		
	Közvetlen emberi vízhasználat	Ökoszisztéma által történő vízhasználat és közvetett emberi vízhasználat	Összes
Kék víz			
Közvetlen Öntözés	1 800		1 800
Háztartási és ipari	1 300		1 300
Közvetett Állandó		9 400	9 400
Árvízi		30 150	30 150
<i>Összes kék víz</i>	<i>3 100</i>	<i>39 550</i>	<i>42 650</i>
Zöld víz			
Közvetlen Termés	5 000		5 000
Legeltetés	20 400		20 400
Közvetett			
Füves területek		12 100	12 100
Erdők		19 700	19 700
Száraz területek		5 700	5 700
Vizes élőhelyek		1 400	1 400
Tavak		600	600
Víztározók		160	160
Városi		100	100
Figyelmen kívül hagyott			5 690
<i>Összes zöld víz</i>	<i>25 400</i>	<i>39 760</i>	<i>70 850</i>
ÖSSZES	28 400	79 310	113 500

A kívánatos vízgazdálkodási tevékenység folytatásához figyelemmel kell lenni a vízkörforgás és a víz egyéb törvényszerűségeire. Így adott vízgazdálkodási terület meghatározásakor a felszín feletti vizek esetén a vízgyűjtő területet érdemes alapul venni, amely ugyanakkor az adott terület felszín alatti vizei esetén már nem biztos, hogy megfelelő szabályozási alapot képez. Adott terület felszín alatti és felszín feletti vizei esetén hasonlóan eltérő lehet a vízkörforgás sebessége is, vagyis hogy a felszín alatti vizek esetén tipikusan lassabban megy végbe a ciklus. Így egy fenntartható vízgazdálkodás kialakításának, megítélésünk szerint is, a vízkörforgás egészére figyelemmel kell megtörténnie, és nem elég annak csak részelemeire korlátozódnia. A vízzel kapcsolatos szükségletek kielégítésénél az emberi igényeken túl, saját jól felfogott érdekünkben az ökoszisztéma öfenntartásához szükséges tényezőket is figyelembe kell venni. Mindezeknek a szempontoknak a figyelembe vétele vezethet el egy kívánatosnak tartott, *integrált vízgazdálkodási tevékenység* megvalósításához,²⁹ amelynek a legfőbb kihívásait tehát az képezi, hogy egyrészt a víz nem mindenhol fog előfordulni a megfelelő

²⁹ Az integrált vízgazdálkodás részletesebb meghatározásáról lásd AYLWARD, Bruce – POPP, Christie: *Integrated management of water for human and ecosystem needs*. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 285-325. p.;

mennyiségben ahhoz, hogy kielégítse az emberi népesség és az ökoszisztéma által támasztott igényeket. Másrészt az integrált vízgazdálkodásnak mérlegelnie kell a vízkörforgással kapcsolatban lévő, ám azon túlmutató szempontokat, így a klímaváltozást is. Egy erdősítés például jó lépésnek tekinthető a klímaváltozás szempontjából, viszont fontos vízmennyiséget vonhat el az élelmiszertermelést biztosító mezőgazdasági ágazatoktól.

1.1.2. A víz felhasználásának fontosabb esetei

I. A vízfelhasználás típusainak csoportosítása többféleképpen is megvalósítható. Az egyik kézenfekvő megoldás (amelyet a FAO szakértői is alkalmaznak) a víz fogyasztással járó illetve fogyasztással nem párosuló felhasználásának – megítélésünk szerint sok szempontból viszonylagosnak minősíthető (lásd alább) – elhatárolásán alapul. Ezek szerint (a) *fogyasztással járó vízfelhasználásról* beszélünk abban az esetben, ha a vizet részben vagy egészben felélve használjuk fel, s ebből kifolyólag az adott vízadó vízforgalmában korábban jelentkező fogyasztás csökkenti a vízadóban fennmaradó víz mennyiségét. A fogyasztással járó használat emellett megváltoztathatja a víz jellegét illetve ronthatja annak minőségét, s ekképpen alkalmatlanná teheti a további felhasználásra. A fogyasztással járó vízhasználatra példaként említhető a (a1) *háztartási és önkormányzati* igényeket kielégítő, az (a2) *öntözési* valamint az (a3) *ipari* célú felhasználás.³⁰ A fogyasztással párosuló vízhasználatok közül legnagyobb mennyiségben a mezőgazdasági (az összes vízfogyasztás 70%-a³¹) és az ipari (az összes vízfogyasztás több, mint 20%-a³²) célú felhasználás érinti a vízkészletet; ezekhez viszonyítva a háztartási célú felhasználás relatíve csekély (régiónként eltérő: pl. az OECD országokban 15%-a, Ázsiában 5%-a a teljes vízfelhasználásnak).³³ A fogyasztással járó használat fogalmi meghatározása a vízkörforgás vonatkozásában természetesen tökéletlen, hiszen – amint korábban említésre került – valójában a víz sosem tűnik el a vízkörforgásból, a Föld vízkészlete ugyanis nem csökken és nem is növekszik.

A (b) *fogyasztással nem járó felhasználás* ezzel szemben nem csökkenti egy adott vízadó vízmennyiségét, és ezért a vízforgalom alsóbb szakaszán is ugyanolyan mennyiség áll rendelkezésre, mint fentebb. A fogyasztással nem járó használat csoportjába tartozik a belföldi (b1) *hajózás*, a (b2) *rekreáció* és vízi sportok, a (b3) *halászat*, a (b4) *vízenergia* termelés.³⁴

Az előbb nevesített – emberi tevékenységen túlmutató – vízfelhasználásokon túl magunk fontosnak tartjuk kiemelni a víz (c) *ökoszisztéma fenntartása* céljából történő felhasználását, vagy hasznosulását (pl. amikor a csapadék hullik a füves pusztára és ez biztosít élelmet és vizet az ott élő fajoknak), ami egyaránt lehet fogyasztással járó és

³⁰ AYLWARD – KIERSCH – PETRALLI – VAPNEK: Op. cit. 2009, 34. p.

³¹ AYLWARD – KIERSCH – PETRALLI – VAPNEK: Op. cit. 2009, 40. p. A világ összes mezőgazdaságilag művelt területének mintegy 7%-át öntözik; ezen öntözött területek pedig a világ össz-élelmiszerének 40%-át állítják elő. (Loc. cit.)

³² AYLWARD – KIERSCH – PETRALLI – VAPNEK: Op. cit. 2009, 39. p.

³³ AYLWARD – KIERSCH – PETRALLI – VAPNEK: Op. cit. 2009, 38. p.

³⁴ AYLWARD – KIERSCH – PETRALLI – VAPNEK: Op. cit. 2009, 34. p.

fogyasztással nem járó is. Az indok – amiért szükségesnek tartjuk a vízfelhasználás emberi aspektusai mellett ezt is feltüntetni – lényegében az, hogy az ökoszisztéma maga is számos hasznot hajt, és szolgáltatást biztosít közvetlenül és közvetetten a gazdaság és az emberek jóléte számára. A vízgazdálkodás egy tisztán piaci és pusztán emberi vízhasználatra koncentráló megközelítése azonban nem venné figyelembe az ökoszisztéma pénzben nehezen kifejezhető előnyeit, miközben az ökoszisztéma kétségtelenül óriási hasznot hajt számunkra. Ennek okán tartjuk fontosnak egy integrált vízjogi szemlélet érvényesítésekor a víz emberi felhasználása mellett az ökoszisztéma által történő használatát is megjeleníteni.³⁵

A fogyasztással járó és fogyasztással nem járó felhasználások elhatárolása kapcsán fontosnak tartjuk kiemelni, hogy egy adott vízfelhasználás fogyasztással párosuló és a fogyasztással nem párosuló felhasználásként való minősítése viszonylagos: a minősítés viszonylagosságának illusztrálására álljon itt egy példa a víz tárolása vonatkozásában, amely egyaránt lehet fogyasztási és nem fogyasztási célú is. Amennyiben a vizet tározókban tárolják az – köszönhetően a tárolt víz párolgásának – fogyasztási célúnak minősül. Ezzel szemben a víz felhasználása – tipikusan – nem fogyasztási célúnak minősül, ha az vizet a felszín alatti vízbe fecskendezik (az elhatárolás viszonylagossága kapcsán *lásd még a 1-2. táblázatot*).³⁶

II. A vízfelhasználás egy másik (szintén FAO szakértők egy csoportjához köthető) csoportosítása történhet a felhasználás helye szerint is. A víz felhasználható (a) *in situ*, vagyis eredeti helyén, azaz azon a földrészleten, ahová a víz csapadék formájában hullott. A víz felhasználható (b) *a medrében*, vagyis ahová esett, ahol gyűlik, vagy ahol folyik. További felhasználási mód (c) az *elvezetéssel* történő felhasználás, azaz amikor a vizet eljuttatják arra a helyre, ahol azt majd felhasználják. Példaként említhető, hogy amennyiben a mezőgazdaságban egy folyó természetes árvizét kihasználva hagyják a földek vízzel történő elöntését, akkor az a víz medrében történő felhasználásának minősül; ezzel szemben a víz mezőgazdasági öntözés céljából történő elvezetése már nem minősíthető mederben történő felhasználásnak. A víz felhasználásának további lehetősége (d) a víz *tárolása*.³⁷ E csoportosítás kapcsán magunk még egy fontos esetkörre hívjuk fel a figyelmet, amely tekinthető önálló felhasználási módnak vagy az elvezetéses illetve a tárolásos típus egyfajta kombinációjának is. Ez a felhasználási mód az áruk előállításával és kereskedelmével kapcsolatos. Nevezetesen, hogy az áruk előállítása (amely tekinthető a víz tárolásának) és kereskedelme (amely tekinthető a víz tárolásának és elvezetésének) meghatározott vízmennyiséget követel. E felhasználási mód globalizált világunkban egy fontos problémakörre hívja fel a figyelmünket. A más termékek (pl. élelmiszerek) előállítása során felhasznált víz ugyanis így kereskedelmi áruként szállítható a világ egyik

³⁵ AYLWARD – KIERSCH – PETRALI – VAPNEK: Op. cit. 2009, 45. p. A víz ökoszisztéma szolgáltatásait egy 2001-es ENSZ tanulmány alapján négy nagy csoportba sorolták. Ezek az (a) ellátási szolgáltatások (pl. vízi élőlények), (b) szabályozó szolgáltatás (pl. természetes vízsűrűs és -kezelés), (c) kulturális szolgáltatások (pl. rekreáció), (d) támogató szolgáltatások (árvizek pozitív hatásaként jelentkező termékenység). ENSZ EURÓPAI GAZDASÁGI BIZOTTSÁGA: *Payments for ecosystem services in Integrated Water Resources Management*. Item 6b of the provisional agenda, Meeting of the Parties to the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 2006. november 20-22., 6. p.

³⁶ AYLWARD – KIERSCH – PETRALI – VAPNEK: Op. cit. 2009, 35. p.

³⁷ AYLWARD – KIERSCH – PETRALI – VAPNEK: Op. cit. 2009, 35. p.

feleiből a másikba. Amikor tehát azon tendenciákat értékeljük, amelyek szerint a világon hatalmas mezőgazdasági művelésre alkalmas földek (tipikusan pl. afrikai országokban) kerülnek felvásárlásra (nem kizárólagosan magán befektetők, hanem) külföldi kormányok által, és hogy az így felvásárolt földeken saját élelmiszerellátásukat szeretnék biztosítani (gyakorta vízigényes mezőgazdasági termékek előállításával), akkor látnunk kell, hogy ezen esetekben azon túl, hogy elvonják a föld, mint természeti erőforrás kiaknázásának lehetőségét azon államtól, amelynek területén a föld található, egyúttal vízkincset is felhasználnak a külföldi befektetők.³⁸ E témakörre még a virtuális víz témakörben (WWAP 2012) során térünk vissza.

1-2. táblázat. A vízfelhasználás osztályozása
 [AYLWARD – KIERSCH – PETRALLI – VAPNEK: *Op. cit.* 2009, 35. p.]

Használat jellege	Felhasználás helye			
	Földön történő felhasználás	Mederben történő felhasználás	Elvezetéssel történő felhasználás	Tárolással történő felhasználás
Fogyasztási célú: mennyiségi és minőségi	Ökoszisztéma Elsődleges előállítás Mezőgazdasági Háztartási		Háztartási Ipari Öntözéses Vízművelés (akvakultúra)	Háztartási Ipari Öntözéses Tárolás Vízenergia Árvíz szabályozás
Fogyasztási célú: minőségi	Hulladék kibocsátás	Vízművelés (akvakultúra) Hulladék kibocsátás		Vízművelés (akvakultúra)
Nem fogyasztási célú		Halászat Rekreációs (pihenés) Ökoszisztéma Gáttal rendelkező folyóvízes vízerőmű	Eltereléses folyóvízes vízerőmű	Felszín alatti vízadó újratöltése Rekreációs (pihenés) Halászat

³⁸ ENSZ ÉLELEMHEZ VALÓ JOGÉRT FELELŐS KÜLÖNLEGES BIZTOSA: *Large-scale land acquisitions and leases. A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge.* A/HRC/13/33/Add.2. sz. jelentés, 2009. december 28.; ENSZ FŐTITKÁR: *The right to food. Note by the Secretary-General.* A/65/281, 2010. augusztus 11.; FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION: *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.* 2012. május 11.; FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION: *The state of the World's land and water resources for food and agriculture. Summary Report.* Róma, 2011, FAO.

III. A vízfelhasználás további csoportosítási lehetősége alapján *Antoinette Hildering* – a fenntartható fejlődés három dimenzióját³⁹ alapul véve – három fő kategóriát alakított ki; nevezetesen a víz szociális célú felhasználása, a víz gazdasági célú felhasználása, a víz ökológiai felhasználása.⁴⁰ A vizek felhasználásának alább részletezett módja és egymáshoz viszonyított aránya országoként és régióként nagy eltérést mutat.

III.1. A *szociális célú* felhasználások köre az alábbi kategóriákat foglalja magában:⁴¹ (1) *Háztartási használat*. E kör az ivóvízzel és a szennyvízelvezetéssel illetve -kezeléssel összefüggő vízfelhasználást takarja. A víz ivóvíz célú felhasználása magas minőségű vizet követel meg.⁴² (2) *Élelmiszer-előállítás*. A mezőgazdaság a legnagyobb vízfelhasználás-igényű ágazat, s emellett a mezőgazdaság az egyik legnagyobb szennyezője is a vizeknek. (Megítélésünk szerint az élelmiszertermelés besorolható az alább részletezett gazdasági célú felhasználások közé is.) Itt tartjuk fontosnak megjegyezni, hogy ENSZ számítások szerint a rémisztő tendenciák ellenére 2050-ig a Föld népessége ellátható megfelelő élelmiszerrel, és az alultápláltság alapvetően a globális és nemzeti társadalmi, gazdasági és politikai összefüggéseknek tulajdonítható, amelyek hozzájárulnak, néha pedig maguk okozzák a szegénység elfogadhatatlan szintjét.⁴³ (3) *Kulturális célú felhasználás*. A felhasználás ezen körébe számos tevékenység sorolható a víz vallási illetve szokásokkal összefüggő felhasználásától a turizmussal kapcsolatos használati módjain keresztül egészen a rekreációs célú felhasználásáig. Hildering rendszerét kiegészítendő megjegyezzük azt, hogy a turizmusban történő vízfelhasználás – megítélésünk szerint – szintén besorolható a víz gazdasági célú felhasználásai közé.

III.2. A *gazdasági célú* felhasználás a következő csoportokat takarja:⁴⁴ (1) *Ipari célú felhasználás*. A mezőgazdaságot követően az ipari szektor használja fel a legtöbb vizet, emellett az ipar komolyan hozzájárul a víz szennyezéséhez is. (2) *Közlekedési és fuvarozási célú felhasználás*. Az esetkör magába foglalja a hajózás legkülönbözőbb módjait éppúgy, mint a fausztatás esetét. (3) *Vízenergia célú felhasználás*. A vizet a vízerőművek működtetésén túl az energia szektor más területein is gyakorta használják, pl. hűtési célból.

³⁹ OLAJOS István: A fenntartható fejlődés In: OLAJOS (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 26. p.; Lásd ugyanerről OLAJOS: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 12-16. p.; CSÁK Csilla – JAKAB Nóra: The Hungarian National Report on Agriculture and the requirements of a sustainable development. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/12, 50-78. p.; JAKAB Nóra: Gondolatok a fenntartható fejlődés és a foglalkoztatás kapcsolatáról. *Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolciensium, Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 8.*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2007, 149-168. p.; JAKAB Nóra: New employment policies of disabled people. *Collega*, 2007, 2-3. szám, 285-288. p.

⁴⁰ HILDERING: *Op. cit.* 2004, 21-32. p.

⁴¹ HILDERING: *Op. cit.* 2004, 22-24. p.

⁴² Egy ember napi vízszükségletét 40-50 literre becsülik. Az 50 literes átlagot alapul véve a napi vízszükséglet az alábbi típusokból tevődik össze: 5 liter ivóvízre, 20 liter közegészségügyi célra, 15 liter fürdésre, 10 liter élelmiszer-előállításra. Becslések szerint naponta 14 és 30 ezer közötti azok száma, akik a nem megfelelő vízhez köthető betegségekben halnak meg. HILDERING: *Op. cit.* 2004, 22-23. p.

⁴³ WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP): *Water for People. Water for Life*. The United Nations World Water Development Report. [–], 2003, UNESCO – Berghahn Books, 220. p.

⁴⁴ HILDERING: *Op. cit.* 2004, 25-28. p.

III.3. A víz ökológiai felhasználása túlmutat a pusztán emberi célú hasznosításon, és a következőket foglalja magában:⁴⁵ (1) *Vízi ökoszisztéma*. Az édesvizekben élő állatfajok a Föld összes állatfajának 12%-át teszik ki. Az utóbbi évtizedekben az édesvizek halfajainak 35%-a halt ki, vagy került veszélybe, és teljes édesvízi fauna rendszerek tűntek el. A vízi ökoszisztémát azonban nem pusztán a vizek szennyezése veszélyezteti, hanem adott esetben a víz drasztikus mértékű, mezőgazdasági vagy ipari célokra történő felhasználása is (lásd pl. az Aral-tó esetét). (2) *Hidrológiai ciklus*. A korábban bemutatott vízkörforgás alapján megállapítható, hogy egy adott víz használata, szennyezése hatással van a hidrológiai ciklus egészére is. A rendszerben külön kiemelés érdemel a felszín alatti vizek helyzete, hiszen amellett, hogy ivóvízszükségeink jelentős részét ebből fedezzük, a konkrét mennyiségük nehezen felmérhető, akárcsak a szennyezettségük szintje. (3) *Földi ökoszisztéma*. A vízkörforgáson keresztül a víz meghatározó tényezője a klimatikus rendszereknek, és a Föld ökoszisztémájának. A hidrológiai ciklus és a klímaváltozás között bonyolult kapcsolat áll fenn. A klímát nagyban befolyásolják az óceánok főbb áramlatai, és viszont, a szelek nagy hatással vannak a víz áramlására. A klímaváltozás befolyással van a regionális vizekhez való hozzáférhetőségre, és valószínűsíthetőleg extrém esőzéseket és szárazságokat okoz. A klímaváltozás továbbá – amellett, hogy változásokat idézhet elő a tengerszintben (veszélyeztetve ezáltal a kisebb szigeteket) – hatással lehet a tavak és a tengervíz felső szintjének hőmérsékletére, ami pedig a vízi állatokra és a növényekre lehet nagy befolyással. A felmelegedés egyik legsúlyosabb következménye a sarki jégsapkák és a gleccserek olvadása. A klímaváltozáson túl – sajnos, sok más mellett – rossz hatással van az ökoszisztémára és benne a biodiverzitásra az erdők irtása, amely miatt a lehulló csapadék a talaj egyre fokozódó eróziójához vezet. A vizek szennyezése miatt kialakuló savas esők pedig az erdőkre vannak kártékony hatással.⁴⁶

Annak érdekében, hogy a rendelkezésre álló vizek felhasználása során az összes szükséges igényt figyelembe vegyék, át kell ültetni a gyakorlatba az *integrált vízgazdálkodás* (*integrated water resources management; IWRM*) koncepcióját, amely annak megértésén alapul, hogy a vizek az ökoszisztéma integrált részei, természeti erőforrások, továbbá szociális és gazdasági javak.⁴⁷ Az integrált vízgazdálkodásra, az ENSZ vízügyi programja alapján, olyan motorként kellene tekinteni, amely a fenntartható

⁴⁵ HILDERING: *Op. cit.* 2004, 28-30. p.

⁴⁶ A klímaváltozás Magyarországra, s így a magyar vízrendszerre kiterjedő hatásait taglalja az ún. VAHAVA jelentés. CSETE László – FARAGÓ Tibor – LÁNG István (szerk.): *Climate change and Hungary: Mitigating the hazard and preparing for the impacts. The 'VAHAVA' Report*. Budapest, 2010, [-], 32-37. p. Ami a hatások közül kiemelhető egy kormányzati összefoglaló alapján: „A csapadékösszegek változásának várható tendenciája nem minden évszakban azonos előjelű. Nyáron (és kisebb mértékben ősszel) a csapadék csökkenése, míg télen (és kisebb mértékben tavasszal) a csapadék növekedése várható. Mind nyáron, mind télen a csapadékváltozás mértéke meghaladhatja akár a 30-35%-ot. A nagy csapadékos jelenségek száma várhatóan a jövőben nő, míg a kis csapadékkal járó jelenségek csökkenő tendenciát mutatnak... a magyarországi folyók évtizedeken belül nyaranta akár a jelenleg szokásos szint felére apadhatnak. A talajvíz megfelelő utánpótlás híján süllyedni fog, főként a völgyekben és az alacsonyabb területeken, például az Alföldön. A záporok ugyanakkor gyakoribbá válnak, ami miatt nő a hirtelen árhullámok kockázata.”; forrás (2012.06.10.): klima.kormany.hu/magyarorszagi-hatasok

⁴⁷ WWAP: *Op. cit.* 2003, 376-378. p.

fejlődés általános koncepcióját egy működőképes gyakorlattá ülteti át az édesvizekkel kapcsolatban.⁴⁸

1.2. A vízhez kapcsolódó kihívások a stratégiai dokumentumokban és jelentésekben

A vizekhez kapcsolódó kihívásokat a stratégiai dokumentumok területi lehatárolásának három – Magyarország szempontjából jelentőséggel bíró – szintjén mutatjuk be; nevezetesen: globális, európai uniós és magyar nemzeti szinten.

1.2.1. A vízszabályozás globális kihívásai

Jelen részben azon nemzetközi folyamatokat és stratégiai dokumentumokat kívánjuk bemutatni, amelyek a vizekkel kapcsolatos problémák feltárásában illetve (reményeink szerint) megoldásában játszanak szerepet. Tekintettel arra, hogy napjainkra a víz iránti érdeklődés hihetetlenül nagy, ezért se szeri, se száma a témakörben rendezett nemzetközi konferenciáknak, a vízzel kapcsolatosan létrejött nemzetközi szervezeteknek, a témával foglalkozó jelentéseknek. Nem célunk (és nem is lenne lehetséges) ezek kimerítő jellegű bemutatása, említése. Jelen részben pusztán arra vállalkozunk, hogy főbb vonásaiban mutassuk be az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) illetve az ENSZ-hez kapcsolódó egyéb kezdeményezéseknek⁴⁹ a politikai illetve jogfejlődésre lényeges hatást gyakorló elemeit.⁵⁰ Az elemzés során külön hangsúlyt fektetünk azon kötelezettségvállalásokra, amelyek határidő tűzésével pontos(abb) követelményeket támasztottak az aláírókkal szemben.

I. Elemzésünk kiindulópontjaként az ENSZ első környezetvédelmi világkonferenciáját választottuk. Az ENSZ 1972-es *stockholmi konferenciája*, és az azon született *Deklaráció*

⁴⁸ WWAP: *Op. cit.* 2003, 37. p.

⁴⁹ Az univerzális nemzetközi szervezeteket megelőzve, az Európa Tanács keretei között már korábban, 1967-ben elfogadásra került az *Európai Víz Charta (European Water Charter*; lásd EURÓPA TANÁCS Miniszteri Bizottságának (67) 10. számú, 1967. május 26-ai határozatát); amelyet 2001-ben felváltott az *Európai Vizek Chartája (European Charter on Water Resources*; lásd EURÓPA TANÁCS Miniszteri Bizottságának (2001)14. számú, 2001. október 17-ei ajánlását), amely 19 pontban fogalmaz meg javaslatokat tagországai számára. Az Európai Víz Chartáról lásd THYLL, Szilárd: *Vízszennyezés – Vízminőségvédelem*. Debrecen, 1998, DATE, 1. p.

⁵⁰ Az ENSZ és a kapcsolódó szervezetek, kezdeményezések vízhez kötődő tevékenységének értékelésénél nagyban támaszkodhattunk a következő forrásokra: WWAP: *Op. cit.* 2003, 23-28. p.; MAISONET-GUZMAN, Olimar: *Rio+20: A Water Guide*. Washington DC, 2012, ENSZ, 7-10. p.; ENSZ RIO+20 KONFERENCIA TITKÁRSÁGA: *Rio 2012 Issues Briefs - Water*. No 11, 2011. december, 1-4. p.

immáron a széles nyilvánosság előtt hívta fel a figyelmet azokra a problémákra, amelyek napjainkban a (mai terminológiával) fenntartható fejlődés témaköréhez kötődnek.⁵¹

II. Az ENSZ első vízről szóló világkonferenciájának *Mar del Plata* adott helyet 1977-ben, és főbb témája a vízadók, a vízhasználat és hatékonyság értékelése volt. A konferencia eredményeként született meg a *Mar del Plata-i Akcióterv*,⁵² amelyben – egyebek mellett – felhívták a figyelmet arra, hogy milyen keveset is tudunk a vízadók állapotáról. Az ezt követő bő egy évtizedben aztán számos pozitívan értékelhető kezdeményezés indult be: (a) az 1981 és 1990 közötti időszakot a *Nemzetközi Ivóvízellátás és Higiénia Évtizedének* nyilvánították. A kezdeményezés fő célja meglehetősen ambiciózus volt: 1990 végére megfelelő víz és szennyvízkezelési eszközökhöz kellett volna hozzáférnie minden embernek. A kitűzött cél teljesítéséhez tíz éven keresztül naponta több mint 650 ezer embert kellett volna bevonni a program megvalósításába. Bár számos ország vállalta a cél elérését, az végül nem teljesült.⁵³ (b) Az Újdelhiben (1990) tartott, a 'biztonságos vízről és higiéniről az 1990-es években' c. ún. Globális konzultáción elfogadott *Újdelhi Nyilatkozatban*⁵⁴ megfogalmazásra került az integrált vízgazdálkodás, amely részének tekintették a biztonságos ivóvizet és a szennyvízkezelést is. (c) Ugyancsak 1990-ben került megrendezésre a Föld Csúcs a gyermekekért, amelyen elfogadásra került a *Gyermekek túléléséről, védelméről és fejlődéséről szóló Nyilatkozat*,⁵⁵ amelynek elfogadói vállalták annak elősegítését, hogy minden gyermek számára elérhető legyen a tiszta víz és a higiéniahoz való hozzáférés. (d) Az ENSZ Közgyűlése az 1990 és 2000 közötti időszakot a természeti katasztrófák csökkentéséért való évtizednek nyilvánította.⁵⁶ Tekintettel a vízzel kapcsolatos azon jelentős káreseményekre, amelyek adott esetben államhatárokon átnyúló problémákhoz vezethetnek, kiemelendőnek tartjuk az ENSZ határozat azon célkitűzését, amelynek értelmében nemzetközi fellépéssel kell csökkenteni a természeti katasztrófák káros hatásait.

III. 1992. január 26. és 31. között – mintegy felkészülésként a későbbi riói konferenciára – Dublinban tartottak konferenciát a vízről, amelyen elfogadták *A vízről és fenntartható fejlődésről szóló Dublini Nyilatkozatot*.⁵⁷ A konferencia egyik legfontosabb eredménye az ún. dublini alapelvek elfogadása, amely alapelveken túl egy tíz pontból álló cselekvési terv⁵⁸ is megfogalmazásra került a Dublini Nyilatkozatban. A dublini konferencia résztvevői a Dublini Nyilatkozatot az ENSZ 1992-es, *Rio de Janeiro*-ban megrendezésre

⁵¹ ENSZ: *Report of the UN Conference on the Human Environment (1972)*. UN Doc. A/CONF/48/14/rev. 1.

⁵² ENSZ: *Report of the United Nations Water Conference*. Mar del Plata, 1977. március 14-25., United Nations Publications: New York, E/77/II/A/12.

⁵³ WWAP: *Op. cit.* 2003, 24. p.

⁵⁴ ENSZ: *New Delhi Statement – Some for all rather than more for some*. 1990. október 11., A/C.2/45/3.

⁵⁵ ENSZ: *World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children*. New York, 1990. szeptember 30.

⁵⁶ ENSZ: *International Decade for Natural Disaster Reduction*. 1989. december 22., A/RES/44/236.

⁵⁷ ENSZ: *Dublin Statement on water and sustainable development*. Dublin, 1992. január 31.

⁵⁸ A Dublini Nyilatkozat cselekvési tervének pontjai a következők: (1) a szegénység enyhítése és a járványok csökkentése; (2) a természeti katasztrófák elleni védekezés; (3) a víz megőrzése és újrahasznosítása; (4) a fenntartható városi fejlődés; (5) a mezőgazdasági termelés és vidéki vízellátás; (6) a vizes ökoszisztémák védelme; (7) a hidrokonfliktusok megoldása; (8) a cselekvő környezet; (9) az ismeretter; (10) a humán kapacitás fejlesztése.

kerülő konferenciájának résztvevői figyelmébe is ajánlották. A Dublini Nyilatkozat alapelvei a következők: *Első alapelv*: Az édesvíz egy véges és sérülékeny erőforrás, amely létfontosságú az élet, a fejlődés és a környezet fenntartásához. *Második alapelv*: A vízgazdálkodásnak a részvétel elvén kell nyugodnia, beleértve a vízhasználók, a tervezők és a döntéshozók részvételét a folyamat minden szintjén. *Harmadik alapelv*: A nők központi szerepet töltenek be a vízzel kapcsolatos szabályozásban, gazdálkodásban és megőrzésben. *Negyedik alapelv*: A víznek annak felhasználása során van egy gazdasági értéke, és a vizet el kell ismerni gazdasági áruként (*economic good*). A Dublini Nyilatkozat ezen utolsó alapelve jelentős hatással volt a vizek jogi megítélésére, ezért e negyedik alapelvvel, annak tartalmával még részletesen foglalkozunk a vízzel, mint áruval kapcsolatos szabályozási koncepció kapcsán.

IV. A dublini konferenciát követően, ugyancsak 1992-ben, tárgyaltak ismét a fenntartható fejlődésről és az édesvízről az ENSZ Környezetről és fejlődésről szóló konferenciáján *Rio de Janeiro*-ban.⁵⁹ Az 1992-es ENSZ konferencián a résztvevő országok elkötelezték magukat a *Riói Nyilatkozat*⁶⁰ céljai és a fenntartható fejlődés irányába, és a – szintén a konferencián elfogadott – *Agenda 21* végrehajtására. Az *Agenda 21*⁶¹ dokumentum 18. fejezete, az édesvíz ellátás és minőség védelméről, egy fontos politikai keretet biztosít az édesvizek számára, többek között azon cél megfogalmazásával, amelyen keresztül biztosítja a „jó minőségű víz megfelelő ellátásának fenntartását a bolygó teljes lakosságának, miközben megőrzi az ökoszisztéma hidrológiai, biológiai és kémiai funkcióit, és hozzáigazítja az emberi tevékenységeket a természet teherbíró képességének határaihoz, továbbá harcol a vízhez kötődő betegségek hordozóival.”⁶² Az *Agenda 21* azonban az általános célok mellett több vonatkozásban is *fontos kötelezettségvállalásokat* foglal magában. Ezeket, valamit teljesülésüknek jelenlegi állapotát az alábbiakban foglaljuk össze:

IV.1. 2000-ig az államoknak csökkenteni kell a vízhez köthető betegségek előfordulásának gyakoriságát, kezdve a *dracunculiasis* (egy fonalféreg fajta) és *onchocerciasis* (folyami vakság) felszámolásával.⁶³ E kötelezettségvállalás megvalósulása kapcsán az alábbiak emelendők ki:⁶⁴ a fejlődő országokban a vízminőség ellenőrzése nem kapott megfelelő figyelmet ezen országok programjaiban; (csak) lassú előrelépés figyelhető meg a települési és ipari szennyvíz-kezelésben; a fejlődő országok sok városában az ivóvíz minősége nem éri el a nemzeti minőségi standardokat; a vízhez köthető megbetegedések száma még mindig növekszik.

IV.2. Az integrált vízgazdálkodás vonatkozásában az államoknak egyrészt (2000-ig) nemzeti akcióprogramokat kell kidolgozniuk, megfelelő intézményi kereteket és jogi környezetet kell kialakítaniuk, továbbá hatékony vízhasználati programot kell alkotniuk

⁵⁹ ENSZ: *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. Rio de Janeiro, 1992. június 3-14., A/CONF.151/26.

⁶⁰ A környezetről és fejlődésről szóló Riói Nyilatkozat az I. mellékletét képezi a riói konferenciáról készült, fentebb hivatkozott ENSZ jelentésnek (*UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I)*). Magyarul letölthető (2011.08.06.): www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf

⁶¹ ENSZ: *Agenda 21*. UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I, II and III).

⁶² ENSZ: *Agenda 21*. 18. fejezet 2. pont.

⁶³ ENSZ: *Agenda 21*. 18. fejezet 39. pont.

⁶⁴ A 2004-es megállapítást idézi MAISONET-GUZMAN: *Op. cit.* 8. p.

annak érdekében, hogy fenntartható erőforrás hasznosítást érjenek el. Másrészt (2025-ig) az államoknak minden édesvízzel kapcsolatos programterületen el kell érniük a vonatkozó alcélokat.⁶⁵ E kötelezettségvállalás megvalósulása kapcsán megállapítható:⁶⁶ sok fejlődő országban alacsony határfokú maradt az öntözés; a legtöbb fejlődő ország az ipari szektor fejlesztését támogatja, amely folyamat gyakorta párosul súlyos vízszennyezéssel; ugyanakkor a vizek hatályos szabályozása gyakorta bevonja az érintett közösségeket a vízgazdálkodásba.

IV.3. A víz, mint természeti erőforrás értékelése kapcsán 2000-ig az államoknak részletesen tanulmányozniuk kell a bevezetendő vízértékelések megvalósíthatóságát.⁶⁷ Ezen kötelezettségvállalás elérésének fontos állomása a 'Világ Nemzetközi Vizeinek Értékelése' (*Global International Waters Assessment*; GIWA), amely programot az UNEP vezeti, és fele mértékben a Globális Környezeti Alap (*Global Environment Facility*; GEF) pénzeli.⁶⁸

IV.4. A fenntartható településfejlesztés terén 2000-ig az államoknak egyrészt biztosítaniuk kell, hogy minden városlakó 40 liter/nap mennyiségű biztonságos (ivó)vízhez hozzáférhessen, illetve a városi lakosság 75%-ának biztosítani kell a helyszíni vagy közösségi higiéniai lehetőséget. Másrészt, ugyancsak 2000-ig az államoknak minőségi és mennyiségi kibocsátási határértékeket kell megállapítaniuk és alkalmazniuk a települési és ipari kifolyók vonatkozásában.⁶⁹ E kötelezettségvállalás megvalósulása kapcsán az alábbiak emelendők ki:⁷⁰ a városok ivóvízzel történő ellátottsága 95% maradt 1990 óta; a higiéniai szolgáltatások 1 százalékkal érhetőek el szélesebb körben a városokban (79%-ról 80%-ra nőtt a lefedettség); megközelítőleg 770 illetve 700 millió városlakó szerzett hozzáférést 1990 és 2004 között ivóvízhez illetve higiéniai szolgáltatáshoz.

V. A riói konferenciát követően számos további fórumon illetve dokumentumban megfogalmazásra kerültek az Agenda 21 megállapításai illetve követelményei; közülük is leginkább az ivóvízhez illetve higiéniai (csatornázási) szolgáltatásokhoz való hozzáférés fejlesztése. (a) A Noordwijkbán (1994) megrendezésre került, az ivóvíz ellátásról és környezeti higiéniaról szóló miniszteri konferencia ún. *Akcióprogramjában*⁷¹ kiemelt jelentőségűnek nyilvánították azon programokat, amelyek a városi és vidéki térségek ivóvíz és higiéniai szolgáltatás ellátottságát hivatottak fejleszteni. (b) A népességről és fejlődésről szóló nemzetközi ENSZ konferencián (Kairó, 1994) fogalmazták meg annak biztosítását, hogy a népességgel, környezettel és szegénység csökkentésével kapcsolatos elemeket integrálni kell a fenntartható fejlődésről szóló politikákba, programokba és

⁶⁵ ENSZ: *Agenda 21*. 18. fejezet 11. pont.

⁶⁶ A 2004-es megállapítást idézi MAISONET-GUZMAN: *Op. cit.* 8. p.

⁶⁷ ENSZ: *Agenda 21*. 18. fejezet 26. pont.

⁶⁸ Lásd MAISONET-GUZMAN: *Op. cit.* 8. p. Az értékelés eredményéről lásd a GIWA honlapját (www.unep.org/dewa/giwa/) illetve jelentését: ENSZ KÖRNYEZETVÉDELMI PROGRAMJA: *Challenges to International Waters; Regional Assessments in a Global Perspective*. Nairobi, 2006, United Nations Environment Programme.

⁶⁹ ENSZ: *Agenda 21*. 18. fejezet 58. pont.

⁷⁰ A 2006-os megállapítást idézi MAISONET-GUZMAN: *Op. cit.* 8-9. p.

⁷¹ Az Akcióprogram a mellékletét képezi a következő dokumentumnak: ENSZ GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS: *Review of sectoral clusters, first phase: health, human settlements and freshwater*. E/CN.17/1994/12, 1994. április 14.

tervekbe.⁷² (c) A társadalmi fejlődésért rendezett koppenhágai csúcstalálkozón (1995), az ún. *Koppenhágai Nyilatkozatban*⁷³ a szegénység elleni küzdelem egyik fontos momentumának tekintették a biztonságos ivóvizet és a vízhez kapcsolódó higiéniai szolgáltatásokat. (d) Hasonlóan fontos szerepet szántak a nemek közötti egyensúly megteremtésénél a biztonságos ivóvízhez és a higiéniai szolgáltatásokhoz való hozzáférésnek a *Pekingi Nyilatkozat és Akcióprogramban*,⁷⁴ amely a nőkről szóló negyedik ENSZ világtalálkozóra kapcsolódóan született. (e) Az emberi településekről szóló ENSZ Konferencián (Isztambul, 1996), annak ún. *Lakóhely Agenda*⁷⁵ c. dokumentumában szintén megerősítésre került a biztonságos vízellátás és a hatékony hulladékgazdálkodás, mint az egészséges lakókörnyezet elemei. (f) Az élelmiszerbiztonságról szóló *Római Nyilatkozatban*,⁷⁶ kiemelt célkitűzéseként szerepel a küzdelem a környezeti fenyegetések ellen (mint amilyen a szárazság és az elsivatagosodás), a természeti erőforrások megőrzése és helyreállítása (beleértve a vizeket és vízgyűjtő területeket) a kimerített és a túlzottan kiaknázott területeken, annak érdekében, hogy [hosszú távon] nagyobb termelést érhessünk el.

VI. 1997-ben egy jelentős eseménysorozat vette kezdetét. Ekkor rendezték ugyanis meg az első *Víz Világfórumot*. A fórumnak elsőként Marrakesh adott otthont, és záródokumentumában, az ún. *Marrakeshi Nyilatkozatban*⁷⁷ azon túl, hogy számos (immáron) jól ismert frázis kapott helyet – így, pl. hogy el kell ismerni a tiszta vízhez és higiéniahoz való hozzáférés alapvető emberi szükségletét; meg kell őrizni és fejleszteni kell az ökoszisztémát; bátorítani kell a hatékony vízhasználatot – kiemelésre került az is, hogy *olyan hatékony mechanizmusokat kell létrehozni, amelyekkel a megosztott (határokon átnyúló) vizek gazdálkodása is megoldható*. A víz világtalálkozók ezt követően három évenként rendezték meg (2000 – Hága, 2003 – Kiotó, 2006 – Mexikóváros, 2009 – Isztambul, 2012 – Marseille). A víz világtalálkozók rendező Víz Világtanács (*World Water Council*; WWC) ugyan nem ENSZ szerv, azonban jelentőségénél fogva speciális konzultációs státusza van pl. az UNESCO viszonylatában.

A víz világtalálkozók közül jelentőségénél fogva kiemelkedik a hágai, amelyhez több fontos dokumentum is kapcsolódik. Egyrészt a *lehetséges szcenáriókat tartalmazó tanulmány*,⁷⁸ amelynek első fejezetében megfogalmazott 'legfőbb üzenetei' között a következőket találjuk: az érintettek bevonása az integratív vízgazdálkodásban, törekvés a vízszolgáltatások árainak teljes költséget fedező kialakítására, a nemzetközi vízgyűjtők esetében az együttműködés növelése, a vízszektor beruházásainak erőteljes serkentése, a

⁷² ENSZ: *Programme of Action of the United Nations International Conference on Population & Development*. Kairó, 1994. szeptember 19.

⁷³ ENSZ: *Report of the World Summit for Social Development*. Copenhagen, 1995. április 19., A/CONF.166/9.

⁷⁴ ENSZ: *Beijing Declaration and Platform for Action*. Beijing, 1995. szeptember 15.

⁷⁵ ENSZ: *The Habitat Agenda*. Isztambul, 1996. június 3-14.

⁷⁶ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION: *Rome Declaration on World Food Security*. Róma, 1996. november 13.

⁷⁷ WORLD WATER COUNCIL: *Marrakech Declaration*. First World Water Forum, Marrakesh, 1997. március 22.

⁷⁸ COSGROVE, William J. – RIJSBERMAN, Frank R.: *World Water Vision. Making Water Everybody's Business*. London, 2000, World Water Council – Earthscan Publications Ltd.

közpénzek bevonásának erősítése a kutatásba és innovációba. Másrészt a *Miniszteri Nyilatkozat*,⁷⁹ amelyben a fórumon résztvevő vezetők a korábban említett tanulmány alapulvételével, arra nagy mértékben támaszkodva fejezték ki szándékukat a XXI. század vízbiztonsága érdekében (pl. többek között, hogy továbbra is támogatják az ENSZ-t az édesvizek és kapcsolódó ökoszisztémáik állapotának időszakonkénti újraértékelésében).

VII. Az első Víz Világfórumot követően, 1998-ban került megrendezésre a vízről és fenntartható fejlődésről szóló nemzetközi konferencia Párizsban, amelynek *Párizsi Nyilatkozatában*⁸⁰ az egyes államok képviselői kinyilvánították azon szándékukat, hogy (a) a jövőben továbbfejlesszék az együttműködést az ENSZ ügynökségek illetve programok, valamint más nemzetközi szervezetek között; (b) meghatározott időközönként az ENSZ rendszeren belül foglalkozzanak a kérdéssel; (c) szükségesnek tartják továbbá a folyamatos politikai kötelezettségvállalást és a széles körű társadalmi támogatást annak biztosítására, hogy elérhető legyen (c1) az édesvizek fenntartható gazdálkodása, védelme és igazságos használata, (c2) a civil társadalom részt vétele mindezen kötelezettségvállalások támogatásában.

VIII. Az ENSZ 2000. szeptember 6-8. között New York-ban megtartott Milleniumi Csúcstalálkozóján fogadták el a *Milleniumi Nyilatkozatot*,⁸¹ amelyben meghatározott célok közül kettő kapcsolódik a vízellátáshoz és szennyvízkezeléshez. Az első vízzel kapcsolatos célkitűzés értelmében 2015-ig „a felére csökkentjük azoknak az arányát, akik nem juthatnak hozzá vagy nem engedhetik meg maguknak, hogy egészséges ivóvizet igyanak.”⁸² A másik vízre vonatkozó célkitűzés értelmében pedig „megállítjuk a vízi erőforrások fenntarthatatlan kizsákmányolását vízgazdálkodási stratégiák kifejlesztése révén regionális, nemzeti és helyi szinteken, amelyek elősegítik mind az egyenlő hozzáférést, mind a megfelelő ellátást.”⁸³ A Milleniumi Nyilatkozat alapján az ENSZ Közgyűlés határozott a *Milleniumi Fejlesztési Célokról* (MDGs),⁸⁴ ami kapcsán megállapítható, hogy a vízzel kapcsolatos két célkitűzés közül az első került át a 8 pontban összegzett MDGs közé (nevezetesen ez lett a '7.C' számú célkitűzés). A 7.C célkitűzés kapcsán kijelenthető, hogy az egy teljesíthetetlen cél marad Közép-Ázsia, szubszaharai Afrika és Óceánia számára.⁸⁵

IX. A johannesburgi ENSZ környezetvédelmi csúcspont előkészületeként került sor 2001. december 3-7-én, Bonnban a vízről szóló nemzetközi konferenciára (szokás 'Dublin+10'-

⁷⁹ WORLD WATER COUNCIL: *Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the 21st Century*. Second World Water Forum, Hága, 2000. március 22.

⁸⁰ *Paris Declaration*. Párizs, 1998. március 19-21.

⁸¹ ENSZ *Milleniumi Nyilatkozata*. A/RES/55/2 határozat, 2000. szeptember 8.

⁸² ENSZ *Milleniumi Nyilatkozata*. A/RES/55/2 határozat, 2000. szeptember 8., 19. pont.

⁸³ *Milleniumi Nyilatkozat* 23. pont.

⁸⁴ A MDGs magyar fordítását lásd (2011.07.25.):

www.menszt.hu/tudnivalok_az_egyesult_nemzetek_szervezeterol/milleniumi_fejlesztési_celok

Az MDGs teljesítésének aktuális állapotáról lásd (2011.07.25.):

www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml

⁸⁵ A 2011-es megállapítást idézi MAISONET-GUZMAN: *Op. cit.* 8. p. Lásd továbbá részleteiben a cél teljesíthetlenségéről ENSZ: *The Millennium Development Goals Report – 2011*. New York, 2010, ENSZ, 53-56. p.

ként is említeni).⁸⁶ A konferenciához kötődő *Miniszteri Nyilatkozatban*⁸⁷ kifejezésre jut, hogy a szegénység elleni küzdelem a fő kihívás az egyenlő és fenntartható fejlődés elérése érdekében, és mindebben a víznek megkerülhetetlen szerepe van számos vonatkozásban, mint az emberi egészség, a megélhetés, a gazdasági növekedés, valamint a fenntartható ökoszisztéma. A *Bonni Ajánlások*⁸⁸ között pedig három fejezet vonatkozásában foglalmazták meg a főbb ajánlásait (szám szerint 21-et); ezek: a kormányzás, a pénzügyi források mozgósítása, a képességfejlesztés és a tudás megosztása.

X. Johannesburgban 2002. augusztus 26. és szeptember 4. között rendezték meg a ENSZ fenntartható fejlődésről szóló világtalálkozóját, amelyre szokás Rió+10-ként is hivatkozni. A konferencia zárásaként elfogadott *Jelentésben*⁸⁹ található ún. *Végrehajtási Tervbe* egyrészt lényegében átemelésre kerültek a Milleniumi Fejlesztési Célok. Így, – a víz viszonylatában – mivel az emberi egészség és a környezet védelme érdekében olyan fontos szerepet tölt be a tiszta ivóvíz és a vízhez kapcsolódó megfelelő higiéniai szolgáltatások, ezért a Tervben 2015-ig célul tűzték ki azon emberek számarányának megfelelését, akik nem férhetnek hozzá biztonságos ivóvízhez illetve az alapvető higiéniahoz. Másrészt az integrált vízgazdálkodás témakörben, 2005-ig, célul tűzték ki integrált vízgazdálkodási és vízhatékonysági tervek fejlesztését. A *Végrehajtási Tervben* található célkitűzések végrehajtása kapcsán a MDGs 7.C-nél már említésre került, hogy az előreláthatólag nem lesz elérhető; 2015-ig (1990-hez képest) várhatóan 2,4 milliárd emberrel csökken azok száma, akik nem élhetnek megfelelő vízhez kapcsolódó higiéniai állapotok között, és így várhatóan 700 millió ember hiányzik majd a MDGs 7.C eléréséhez.⁹⁰ Az integratív vízgazdálkodási tervek készítésének célkitűzése kapcsán megállapítható, hogy azon országok száma, amelyek rendelkeznek ilyen tervvel, 21%-ról 38%-ra növekedett.⁹¹

XI. Az ENSZ 2003-at az édesvíz nemzetközi évének nyilvánította.⁹² A témához kapcsolódóan nagyon találóak az akkori ENSZ főtitkár, *Kofi Annan* szavai, aki szerint „a víz nagy valószínűséggel a népek közötti feszültség és ádáz versengés növekvő forrásává válik, azonban az együttműködés egyik katalizátora is lehet”.⁹³

⁸⁶ TORTAJADA, Cecilia: *Conference report: International Conference on Freshwater*. Bonn, 2001. december 3-7.

⁸⁷ *Ministerial Declaration*. International Conference on Freshwater, Ministerial Session, Bonn, 2001. december 4.; a 21 fő ajánlason kívül megfogalmazásra kerültek a vízgazdálkodás szereplőinek feladatai is (azaz további 6 darab ajánlás).

⁸⁸ *Bonn Recommendations for action*. International Conference on Freshwater, Bonn, 2001. december 3-7.

⁸⁹ Lásd ENSZ: *Report of the World Summit on Sustainable Development*. Johannesburg, 2002. augusztus 26. – szeptember 4., A/CONF.199/20*.

⁹⁰ Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 2008-as számítását hivatkozva MAISONET-GUZMAN: *Op. cit.* 9. p.

⁹¹ Az ENSZ (UN-Water) 2008-as adatait hivatkozva MAISONET-GUZMAN: *Op. cit.* 9. p. A vizsgált időszakban Amerika esetében az országok száma 7%-ról 43%-ra, Afrika esetében 25%-ról 38%-ra, Ázsia esetében 27%-ról 33%-ra nőtt. Az OECD/Európai országok 59%-a rendelkezett ilyen tervvel.

⁹² ENSZ: *International Year of Freshwater, 2003*. 2001. február 1., A/RES/55/196.

⁹³ Az ENSZ Főtitkár szavait a vonatkozó ENSZ sajtóanyag citálja. Lásd ENSZ: *WaterYear2003: International Year Aims to Galvanize Action on Critical Water Problems*. Press Release, 2002. december, DPI/2293A.

XII. Mivel időközben az ENSZ legkülönbözőbb szervei kezdtek egyre mélyrehatóbb módon és hihetetlenül szerteágazó témakörökben foglalkozni a víz témakörével, ezért 2003-ban létrehozták az ügynökségek (egész pontosan az ENSZ ügynökségek körénél bővebb, az ún. 'ENSZ családhoz' tartozó szervezetek) közötti koordinációs mechanizmust; ez az ún. *UN-Water*. A UN-Water munkája felöleli az édesvizekhez és higiéniai szolgáltatásokhoz kapcsolódó témakörök összes aspektusát, beleértve mind a felszíni, mind a felszín alatti vizeket, továbbá az édesvíz és a tengervíz közötti kapcsolatot is. A UN-Water számos módon járul hozzá a vízhez kapcsolódó problémakörök megoldásához, jelen részben magunk részéről elsődleges azon programot, a Víz Értékelési Világprogramot (*World Water Assessment Programme*; WWAP) kívánjuk kiemelni, amely keretében háromévente (2003,⁹⁴ 2006,⁹⁵ 2009,⁹⁶ 2012⁹⁷) kiadásra kerülő Víz Világjelentések (*World Water Development Report*; WWDR) széles körű, integratív szemlélettel elemzik a fennálló helyzetet illetve adnak választ a felmerülő problémákra. Az egyes jelentések nagyban építenek a korábbi jelentések eredményeire, következtetéseire, illetve a korábbi jelentések egyfajta továbbfejlesztésének tekinthetők. A 2012 elején kiadott negyedik jelentés – köszönhetően annak, hogy a korábbi jelentések témaköreit, szemléletmódját kiegészítette új szempontokkal és területekkel is – immáron több, mint 900 oldalasra bővült. Jelen részben nem célunk ezen jelentés átfogó bemutatása (egyes megállapításaira munkánk más részeiben azonban még visszatérünk); sokkal inkább indokoltnak tartjuk egy bizonyos fejezetének elemzését, amely a víz centrális szerepét értékeli mind az emberi civilizáció, mind a környezet szempontjából. Meglátásunk szerint ugyanis napjaink egyik nagy kihívása, hogy miként közelíthetünk egy olyan komplex problémahalmazhoz, amely a víz körül látszik kibontakozni. 'A víz központi szerepének és globális dimenzióinak felismerése' címet viselő (továbbiakban: 'WWDR4 1.') fejezet megismerése ehhez a törekvéshez adhat segítséget.⁹⁸

A WWDR4 1. fejezet abból a problémafelvetésből indul ki, hogy – tekintettel a víz pótolhatatlan szerepére az emberi társadalom és a természetes környezet közel összes vonatkozásában – a vízzel kapcsolatosan ügyek sokáig teljesen szétszórta jelentek meg társadalmunk legkülönbözőbb társadalmi szabályozó közegeiben, és mindeközben az egyes szektorok nemigen voltak tudatában az általuk előidézett hatások következményeinek a vízádókra illetve más (tőlük különálló) szektorok vízhasználatára. A XXI. század egyik nagy kihívása, hogy minden döntéshozatal (egyik) központi kérdésévé tegye a vizet, mind *horizontálisan* (vagyis az egyes szektorok vonatkozásában), mind *vertikálisan* (vagyis helyi, nemzeti, regionális és nemzetközi szinten). Ennek megvalósulásához két alapvető igazság felismerése szükséges. Az *első* szerint a víz egy olyan természeti erőforrás, amelytől az összes társadalmi és gazdasági tevékenység, valamint környezeti funkció függ. A *másik* szerint a vizet nem lehet pusztán olyan helyi,

⁹⁴ WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP): *Water for People. Water for Life*. The United Nations World Water Development Report. [–], 2003, UNESCO – Berghahn Books.

⁹⁵ WWAP: *Water. A shared responsibility*. The United Nations World Water Development Report 2. Párizs – New York, 2006, UNESCO – Berghahn Books.

⁹⁶ WWAP: *Water in a changing World*. The United Nations World Water Development Report 3. Párizs - London, 2009, UNESCO – Earthscan.

⁹⁷ WWAP: *Managing Water under Uncertainty and Risk* (I. kötet), *Knowledge Base* (II. kötet) and *Facing the Challenges* (III. kötet). The United Nations World Water Development Report 4. Párizs, 2012, UNESCO.

⁹⁸ WWAP: *Op. cit.* 2012, 22-42. p.

nemzeti vagy regionális ügyként tekinteni, amely ezen szinteken megfelelő formában kezelhető; gondoljunk olyan globális kihívásokra, meghatározó tényezőkre, mint pl. a klímaváltozás, a világgazdaság és a külföldi befektetések hatásai.⁹⁹

XII.1. Az első esetkör kapcsán a WWDR4 1.-ben a *víz-szektor klasszikus (más szektoroktól elkülönülő) koncepciójának meghaladása* mellett érvelnek, egyúttal horizontális megközelítéssel tekintik át a főbb társadalmi-gazdasági-környezeti szektorok vízzel való érintettségét. Megoldásként a hidrológiai ciklus törvényszerűségein alapuló *integratív vízgazdálkodást* látják. Meglátásuk szerint egy ilyen integratív vízgazdálkodáson keresztül biztosított az összes lényeges szempont figyelembe vétele, és így elégíthető ki megfelelő módon a különböző, egymással versengő vízhasználatok és vízszükségletek – beleértve a mezőgazdaságot, az energiaszektor és az ipart – vízigénye, valamint az alapvető emberi szükségletek és környezeti funkciók. A klasszikus víz-szektor felfogás meghaladása során fel kell ismerni az ún. *'víz-élelmiszer-energia-egészség-környezet nexust (összefüggést)'*, amely segít az egyes vízhasználók esetében annak tudatosításában, hogy a tevékenységük milyen hatással van a rendszer egészére. A következőkben azon főbb szektorok vázlatos bemutatására törekszünk, amelyek a vízzel komoly kölcsönhatásban állnak.¹⁰⁰

(a) *Élelmiszer.*¹⁰¹ Előzetesen megállapítható, hogy az öntözés és az élelmiszer-előállítás képezi a legnagyobb nyomást az édesvízkészletekre. Globálisan a mezőgazdaság felelős a vízkivétel megközelítőleg 70%-áért. Tekintettel a prognosztizált népességnövekedésre és a változó étkezési szokásokra, 2050-re az élelmiszerkereslet várhatóan 70%-kal nő a maihoz képest.¹⁰² Amellett, hogy az élelmiszer-előállítás tekinthető a legnagyobb vízfogyasztó szektornak, a jövőben egyúttal egyike a legnehezebben körülhatárolható vízigényű tényezőnek is. Ennek több oka is van:¹⁰³ (i) a jövőbeni élelmiszerfogyasztási szokások meghatározásának nehézsége; (ii) a bioüzemanyagok hatása a – föld és víz viszonylatban riválisnak tekinthető – élelmiszerágazatra; (iii) a jövőbeni technológiai fejlesztések hatása az élelmiszer-előállítás vízfelhasználására; (iv) a klímaváltozás hatásait – vagyis, hogy a jövőben hol, mikor, mennyi víz lesz elérhető – rendkívül nehéz prognosztizálni.

⁹⁹ WWAP: *Op. cit.* 2012, 23. p.

¹⁰⁰ WWAP: *Op. cit.* 2012, 24. p.

¹⁰¹ WWAP: *Op. cit.* 2012, 24-25. p. A WWDR számos fenntartható gyakorlatot említ az élelmiszeriparban, amelyekkel csökkenthető a vízadókra nehezedő nyomás: szárazságtűrő növények; hatékonyabb öntözés és vízkezelés; felhagyás pazarló vízhasználatot ösztönző támogatási formákkal; a túlzott (mű)trágya felhasználás kerülése a vizek védelme érdekében.

¹⁰² A XX. században a mezőgazdaság többé-kevésbé sikeresen birkózott meg a Föld népességének megtöbbszöröződésével. Mindebben komoly hozzájárulása volt az öntözésnek. A XX. században az öntözés egy 13-szoros növekedést okozott a világ vízfogyasztásában. A Föld népességének további növekedésével (2050-re) az élelmiszerigény is ennek megfelelően fog változni; így feltehetően 17%-kal várható több vízkivétel az öntözésnek köszönhetően. AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – KOO-OHIMA, Sasha: Introduction. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 5. p.

¹⁰³ WWAP: *Op. cit.* 2012, 25. p.

(b) *Energia.*¹⁰⁴ A víz és az energia közötti kapcsolat kölcsönösségen alapul. Egyrészt a *vízfelhasználáshoz hatalmas mennyiségű energiát használ fel az emberiség.*¹⁰⁵ (i) A világon előállított energia 7-8%-át arra használjuk fel, hogy a felszín alatti vizet kiszivattyúzzuk, azt vezetéken keresztül szállítsuk, hogy kezeljük mind a felszín alatti vizeket, mind a szennyvizet. (ii) A sótalánítás (tengervíz átalakítása édesvízzé) a jelenlegi technológiai színvonalon különösen nagy energiafelhasználással járó művelet. (iii) A szennyvízkezeléshez használt energia várható növekedése 2006 és 2030 között globálisan 44%-ot tehet ki.

Másrészt a *vízre is szükség van az energiatermeléshez illetve -felhasználáshoz.*¹⁰⁶ a vizet hűtésre használjuk az atomerőművek illetve a hőerőművek üzemeltetésénél; de vízre van szükség az alternatív energia előállításához is (pl. vízerőműveknél,¹⁰⁷ bizonyos napenergia hasznosítási módokatknál); a bioüzemanyag szintén növekvő vízfelhasználást von maga után, és az élelmiszeriparral egyúttal – a vízhasznosítás mellett – versenyez a termőföldek hasznosítása terén is. Mindeközben a globális energiafogyasztás 2007 és 2035 között várhatóan 50%-kal növekszik. Ezen várható energianövekedés számos ismeretlen tartalmaz; így például: milyen energiamixet (vagyis milyen energiaforrásokat) fognak az elkövetkező időszakban alkalmazni; mennyi vízre lesz szükség ezen energianövekedés előállításához?

(c) *Közvetlen emberi felhasználás.*¹⁰⁸ A víz közvetlen emberi felhasználásához leginkább az ivóvíz és a vízhez kapcsolódó higiéniai szolgáltatások tartoznak, amelyek pedig számos vonatkozásban a víziközmű-szolgáltatásokhoz¹⁰⁹ kötődnek. A víz ezen felhasználási

¹⁰⁴ WWAP: *Op. cit.* 2012, 25-26. p.

¹⁰⁵ WWAP: *Op. cit.* 2012, 25. p.

¹⁰⁶ WWAP: *Op. cit.* 2012, 25-26. p.

¹⁰⁷ A víz hasznosításából nyert energia mára a világ energia ellátásának fontos részét képezi. A XX. században a vízenergia majdnem egy ötödét adta a világ villamos energia termelésének. Néhány országban (2003-ban) a vízenergia tette ki az ország villamos energia termelésének 90%-át (pl. Brazília, Honduras, Laos, Norvégia). Köszönhetően annak, hogy több mint 2 milliárd ember még nem jut villamos energiához (miközben az utóbbi 20 évben a villamos energia fogyasztás már így is a duplájára nőtt), a vízenergia kiaknázásának igénye továbbra is megmaradt. Bár a fejlett országokban az új vízi erőművek építése visszaesett (tekintettel arra, hogy kapacitásait már kimerítették), a világ számos régiójában még kiaknázatlan a vízenergia potenciál. A vízenergia hasznosításának számos pozitívuma mellett ugyanakkor figyelembe kell venni annak negatív hatásait is. Ilyen lehet az ökoszisztémára gyakorolt kedvezőtlen hatás, meghatározott fajok veszélyeztetése, és hogy adott esetben emberek millióit kell kitelepíteni. AYLWARD – BARTRAM – KOO-OHIMA: *Op. cit.* 2009, 6. p. Egy témában készült jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy az utóbbi 50 év alatt a gátak szétértedtek és átalakították a világ folyóit, és hatásukra megközelítőleg 40-80 millió embert kellett elköltöztetni, továbbá komoly káros hatásuk volt az emberi egészségre és a környezetre. WORLD COMMISSION ON DAMS: *Dams and development: A new framework for decision-making.* London and Sterling, 2000, Earthscan Publications, 15-18. p.

¹⁰⁸ WWAP: *Op. cit.* 2012, 26-27. p.

¹⁰⁹ A tiszta ivóvíz ellátás és a vízhez kötődő higiéniai szolgáltatások hiánya számos betegség forrása, amely pedig végső soron magas halálozási rátához vezet. Mindez különösen a fejlődő országokban jelent problémát, ahol évente több millió ember hal meg a vízszolgáltatás hiányosságaira visszavezethetően. A legelterjedtebb vízhez kötődő betegség a hasmenés. Megközelítőleg 1,6 millió ember hal meg évente hasmenéses megbetegedésekben (beleértve a kolerát), és 5,4 millió hasmenéses eset tulajdonítható a rossz víznek és a csatornázottság hiányosságainak. A közegészségügyi problémák közé tartoznak a különböző parazita fertőzések, bőr

módjaihoz is számos aktuális kérdés párosul. Így például a vízhez kapcsolódó higiéniai szolgáltatások (pl. salakanyagok elvezetése) kapcsán felvetődik az a kérdés, hogy ezeknek mindenképpen kapcsolódnuk kell-e a vízhez, vagy a jövőben megtörténhet-e az ilyen jellegű végtermékek felhasználása; sikerül-e nagyobb mennyiségben felhasználni az összegyűjtött esővizet, illetve újrahasznosítani a szennyvizet?¹¹⁰ Természetesen a víziközmű-szolgáltatások körén kívül is számtalan esete van a víz közvetlen felhasználásának (élelmiszer-előállítás, gyógyszerkészítmények, közlekedés, rekreáció).

(d) *Ökoszisztéma.*¹¹¹ Az ún. ökoszisztéma szolgáltatások számos haszonnal járnak az emberiség számára. Magát a vizet is, mint a közvetlen vízhasználat forrását, szintén ezen ökoszisztéma szolgáltatások részének tekintjük. Látni kell azonban, hogy maga az ökoszisztéma is függ a víztől, ezért ha nem a megfelelő mennyiségben ill. minőségben jut hozzá a vízhez, akkor romlik az általa nyújtott szolgáltatások színvonala is. Az ökoszisztéma stabilitását számos ponton veszélyezteti az emberiség sok vonatkozásban fenntarthatatlan növekedése és a klímaváltozás. Az elmúlt ötven évben a felszíni és felszín alatti vízadóból – mezőgazdasági, energetikai, ipari és lakossági célból – történő túlzott vízkivétel a világ számos részén meghaladta azt az értéket, amely alatt az adott vízadó még képes fenntartható módon megújulni, s aminek következményeként az ökoszisztémában komoly károk következtek be. Mivel lényegében ismeretlen az, hogy adott ökoszisztéma, adott periódusban történő fenntartásához mekkora vízmennyiség

és szem megbetegedések. Ezek közül külön kiemelés érdemel a *Trachoma* vírus, amely a – megelőzhető – vakságot okozó kórokozók közül a leggyakoribb (2006-ban). A legyek által – különösen rossz higiéniai környezetben – terjesztett *Trachoma* vírus évente 146 millió ember megfertőződéséhez vezet világszerte, akik közül 6 millió ember véglegesen megvakul. Szintén a rossz higiéniai körülmények okán lehet nagymértékben végzetes a malária, amelyet terjesztő szúnyogok szaporodása az állóvízhez kötődik; a malária évente 300 millió embert fertőz meg. Mindezeket túl komoly egészségügyi problémák forrásai az ipari szennyeződések és a vizek minőségét hátrányosan befolyásoló mezőgazdasági tevékenységek (pl. trágyázás, növényvédelem). AYLWARD – BARTRAM – KOO-OSHIMA: *Op. cit.* 2009, 4-5. p. Az ivóvíz és a vízhez kapcsolódó higiénia állapotáról lásd még részleteiben WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO): *GLAAS 2010. UN-Water global annual assessment of sanitation and drinking water*. Genf, 2010, WHO.

¹¹⁰ A fejlődő országokban problémát jelent mind a megfelelő minőségű, mind pedig a megfelelő mennyiségű vízellátás. A vízzel kapcsolatos infrastruktúra hiányosságai miatt a vízhez való hozzáférés alapvetően egy egyéni illetve családi probléma. Így a fejlődő országokban történő vízbeszerzés – összevetve a fejlett országokkal – a háztartások tagjainak (különösen a nők és gyermekek) nagy energia befektetését igényli. Egy milliárd ember számára a víz hozzáférés egy 15 perces gyalogtávon kívül esik. A vízszerezéssel töltött napi idő 1997-ben Kelet-Afrikában átlagban 91,7 perc volt, ami háromszorosa annak az időnek, amit harminc évvel korábban szenteltek ennek a tevékenységnek. Ahol a kommunális illetve ingyenes vízforrások túl messze vannak illetve szennyezettek, a szegény emberek kénytelenek utcai árusoktól illetve tartályos teherautókból megvásárolni a vizüket. A kereskedőktől vásárolt víz mindig drágább, mint az önkormányzati vízművekből beszerezhető víz; egy 2005-ös tanulmány tanulsága szerint átlagban 12-szer. Így megállapítható, hogy a legszegényebb emberek fizetik a legtöbbet a személyes vízfogyasztásukért. Mivel pedig a háztartások tagjai (különösen a nők és a gyermekek) idejük egy jelentős részét a víz beszerzésével töltik, ezért jóval kevesebb idejük jut a tanulásra és a kereső foglalkozások folytatására. A vezetékvesztés és az infrastruktúra fejlesztése tehát jelentősen megváltoztathatja egy társadalom gazdasági és társadalmi szerkezetét. AYLWARD – BARTRAM – KOO-OSHIMA: *Op. cit.* 2009, 7-8. p.

¹¹¹ WWAP: *Op. cit.* 2012, 27. p.

szükséges, ezért a megfelelő vízgazdálkodási döntések meghozatala már eleve bizonytalanságokon alapul.¹¹² Annak érdekében, hogy az ökoszisztéma szolgáltatásai minél hosszabb távon élvezhetők legyenek, fontos szerepe lehet a 'szennyező fizet elv' minél szélesebb körű érvényesítésének.¹¹³

(e) *A vízhez kapcsolódó katasztrófák.*¹¹⁴ A társadalmi-gazdasági fejlődésre hatást gyakorló természeti veszélyek közül számos kötődik a vízhez. 1990 és 2000 között néhány fejlődő országban a természeti katasztrófák által okozott károk az érintett országok éves GDP-jének 2-15%-át tették ki. A természeti veszélyek 90%-a köthető a vízhez, és ezek gyakorisága és erőssége általánosságban növekszik (utóbbi megállapítás esetén kapcsolat vonható a klímaváltozás következményeivel). 2010-ben 373 természeti katasztrófa több, mint 296.800 ember halálát okozta, további 208 millió ember életére gyakorolt egyéb negatív hatást, és 110 milliárd \$ plusz költséggel járt.

XII.2. A második esetkör kapcsán, a WWDR4 1.-ben *a vízgazdálkodás klasszikus (legfeljebb az adott országban található vízgyűjtő területre koncentrált) koncepciójának meghaladása* mellett érvelnek, egyúttal egyfajta vertikális megközelítéssel tekintik át a főbb, vízszektort érintő kihívásokat. Az egyes országok vízádóit ugyanis gyakorta egy másik állam fennhatósága alá tartozó folyamatok befolyásolják, vagy éppen olyan hatások, amelyek messze túlmutatnak az egyes államok fennhatóságán (pl. áruk nemzetközi kereskedelme, klímaváltozás).

(a) *Klímaváltozás.*¹¹⁵ A klímaváltozás és a víz kérdése – mint ahogy a szénkörforgás és a vízkörforgás is – számos ponton kapcsolódik egymáshoz; így például az ökoszisztémának ahhoz, hogy tárolni tudja a szén, vízre van szüksége. A köztük lévő viszonyt jól szemlélteti az WWDR4 1. azon (egyébiránt átvett) megállapítása, amely szerint a víz és annak minősége illetve az ahhoz való hozzáférés fogja jelenteni a legnagyobb nyomást és a legfontosabb ügyeket a társadalmakra illetve a környezetre a klímaváltozás hatására (is). Egyúttal a klímaváltozás önmagában is számos bizonytalanságot rejt megában a vízgazdálkodás szempontjából (pl. a növények magasabb párolgási rátája a jövőben növelheti a mezőgazdaság vízigényét). A klímaváltozással kapcsolatos különböző előrejelzések szerint egyes régiók szárazabbakká illetve nedvesebbé válhatnak.¹¹⁶ A

¹¹² Az emberi tevékenység vitathatatlan változásokat idézett elő a vizek ökoszisztémájában. A legnagyobb hatással a szárazföldi vízrendszerből történő vízkivétel volt, amely megváltoztatta a megmaradó vizek megoszlását és elérhetőségét. A vízkivétel az utóbbi 200 évben megközelítőleg 15-szörösére növekedett. Az infrastrukturális fejlesztéseknek és a földek átalakításának szintén komoly hatása van a vízgyűjtő területekre, a vizek hőmérsékletére, és sok minden másra. Mindezek pedig negatív következménnyel jártak a halak vándorlására, tönkretették a halak és a vízmadarak élőhelyeit és ártalmasak a delták népességének megélhetésére és élelmiszerbiztonságára. A vízgyűjtő területeken való rossz gazdálkodás káros hatással van az ökoszisztéma olyan szolgáltatásaira, mint a vizek tisztítása és az erózió megakadályozása. AYLWARD – BARTRAM – KOO-OSHIMA: Op. cit. 2009, 7. p.

¹¹³ WWAP: Op. cit. 2012, 28. p.

¹¹⁴ WWAP: Op. cit. 2012, 27-28. p.

¹¹⁵ WWAP: Op. cit. 2012, 29-31. p.

¹¹⁶ Amennyiben 2°C átlagos hőmérséklet növekedéssel számolunk, akkor a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás éves költségei 2020 és 2050 között 70 és 100 milliárd \$ között alakulhatnak. Ezen költségek közül 13.7 (szárazabb scenárió) illetve 19.2 (nedvesebb scenárió)

számos bizonytalanság mellett az egyetlen bizonyosság, hogy a klímaváltozás miatt felerősödnek a vízgazdálkodás nemzetközi dimenziói.

(b) *Határon átnyúló vízgyűjtők.*¹¹⁷ 2008-ban 148 ország területén volt nemzetközi vízgyűjtő terület. 21 ország területe pedig kizárólag ilyen vízgyűjtőkhöz tartozik. Továbbá megközelítőleg 2 milliárd ember függ a felszín alatti vizektől, amelyek között 273 határon átnyúló vízadó is található. Egy 1984-es adat szerint több mint 3600 szerződés kapcsolódik valamilyen módon a nemzetközi vízadókhöz. Mindazonáltal a fokozódó vízigény – és ahogy ennek okán az egyes államok egyre több folyóelvezetést ill. víztárolást eszközölnek, valamint egyre inkább kiaknázzák a felszín alatti vízadókat – további növekvő nyomás alá helyezi a határon átnyúló kapcsolatokat, és a változások egyre sürgetőbbé teszik a létező nemzetközi egyezmények újratárgyalását, és új szerződések megkötését. A számos, már létező nemzetközi megállapodás ellenére ugyanis sok olyan nemzetközi vízadó maradt, amelyek esetében az együttműködésnek nincsenek meg a jogi keretei. Egy 2010-es tanulmány szerint a világ 276 nemzetközi folyó-vízgyűjtő területének 60%-ára nem létezik semmiféle vízgazdálkodási keret-együttműködés.

(c) *Nemzetközi kereskedelem.*¹¹⁸ A víz kereskedelem, mint ún. 'virtuális víz' vagy 'beágyazott víz' kereskedelme globális ügy. A *virtuális ill. beágyazott víz* kifejezés azon víz mennyiségére utal, amelyet egy adott áru vagy szolgáltatás előállítására felhasználtak (hasonlóképpen mint a *vízlábnyom*¹¹⁹). Ezen eljárás alapján az egyes államok a víz kereskedelmében termékeken keresztül vesznek részt, és nem a víznek magának a fizikai szállításán keresztül, amely egyébiránt egy bonyolult és költséges gyakorlat lenne. E transzformációs eljárás eredményeként több milliárd tonna élelmiszerrel és egyéb termékkel kereskednek világszerte, és elmondható, hogy számos vízben szegény ország (pl. a Közel-Keleten) a *virtuális víz nettó importőrévé* vált. Ahogy a népesség növekedésével párhuzamosan növekszik az egy főre jutó vízhiány, egyre több ország válik képtelenné élelmiszerrel ellátni saját lakosságát pusztán a területén található vízadók felhasználásával.

A virtuális víz kereskedelem kapcsán a következő körülményekre hívja fel a figyelmet a WWDR4 1.¹²⁰ (i) Bár a jelenség kapcsán felmérések bizonyítják, hogy sok esetben állapítható meg vízmegettakarítás, ugyanakkor az hangsúlyozandó, hogy a virtuális víz kereskedelmével, tehát *pusztán kereskedelmi kérdésként nem garantálható a fenntartható vízgazdálkodás*. Mivel a virtuális víz kereskedelme számos más vízzel kapcsolatos kérdéskört érint, ezért szükséges ezen ügykör bevonása is egy komplex nemzetközi vízügyi viszonyrendszerbe. Jelenleg azonban a kérdéskör még mint kereskedelmi ügy

milliárd \$ kapcsolódik majd a vízszektorhoz, főleg a vízszolgáltatáshoz és az árvízi védekezéshez. WWAP: *Op. cit.* 2012, 30. p.

¹¹⁷ WWAP: *Op. cit.* 2012, 31-33. p.

¹¹⁸ WWAP: *Op. cit.* 2012, 33-34. p.

¹¹⁹ „A vízlábnyom azt az ivóvízmennyiséget jelenti, amelyet az egyének vagy közösségek által elfogyasztott áruk és szolgáltatások előállításához használunk, vagy amelyet valamely vállalkozás előállít. A vízlábnyom három elemből áll. A kék vízlábnyom az áruk és szolgáltatások előállításához felhasznált felszíni és felszín alatti vizek mennyiségét jelenti. A zöld vízlábnyom a termelés során felhasznált csapadékvizet jelenti. A szürke vízlábnyom pedig a termelés során keletkező szennyvizet jelenti.” EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: Azt a jövőt építjük, amelyet szeretnénk. *EEA Jelzések 2012*, 49. p.

¹²⁰ WWAP: *Op. cit.* 2012, 33-34. p.

tételezett, amely ügyben – jellegénél fogva – nem a vízgazdálkodási kérdések dominálnak. Egyszerű lenne a dolog (a nagy vízigényű termékek kereskedelme), ha mindez csak egy nemzetállam keretei között történne. Ekkor pl. egy plusz járulék bevezetésével, s így a vízigényes áru előállításának ökoszisztémára gyakorolt negatív hatásainak a termék árába való beépítésével arra lehetne ösztönözni a termelőket, előállítókat, hogy csökkentsék vagy szüntessék meg az áru ökoszisztémára gyakorolt kedvezőtlen hatásait. Ám a globalizált gazdaságban egy ilyen intézkedés versenyképtelenné (azaz nehezen eladhatóvá) tehet egy árut... (ii) A virtuális víz kereskedelem első ránézésre jó lehetőséget kínálhat bőséges vízkészlettel rendelkező *fejlődő országoknak*, hogy növeljék gazdaságukat a vízigényes termékek exportjával. Sajnálatos módon azonban az ehhez szükséges versenyképes infrastruktúra kifejlesztése már eleve befektetések igényel, és számos fejlődő ország esetén inkább vízhiány van (mintsem bőség), amihez kapcsolódóan ezen országok lakossága inkább behozatalra szorul az élelmiszerből (amit pedig nem, vagy csak nehezen engedhet meg magának). (iii) A globálisan tapasztalható *termőföldszerzés, -felvásárlás növekedése* szintén számos aggodalomra adhat okot; vagyis hogy bizonyos esetekben a földjeikben érintett országok és azok lakossága számára ez a folyamat aránytalan hátrányokkal járhat. Bár az kétségtelen, hogy számos befektető részéről a vízhiány az egyik fontos oka a nagymértékű földszerzésnek, a vizet tipikusan nem szokták explicit módon megemlíteni a nyilvánosságra került föld ügyletekben. Azon néhány esetben is, amikor félreérthetetlenül utalnak vízre, nem határozzák meg az engedélyezett vízkivétel mennyiségét. Mindez pedig érdekütközéshez vezethet, amely összeütközés feloldásában nem egyenlő eséllyel vesznek részt a vidéki szegények és a hatalommal illetve a vízkivételhez jobb technikai eszközökkel rendelkező befektetők. Mindehhez államközi konfliktusok is párosulhatnak, különösen a nemzetközi vízgyűjtő területek esetén. (iv) A WWDR4 1. végezetül felhívja a figyelmet a *nemzetközi befektetési szerződések* esetleges olyan hatásaira, amelyek érinthetik az adott nemzet vízgazdálkodását és közmű szabályozását. A globalizáció következményeként ugyanis gazdasági társaságok biztosítanak számos víziközmű szolgáltatást illetve ők rendelkeznek vízhasználati jogokkal. Az ő jogosítványaikat pedig olyan befektetővédelmi rendszerek (illetve konfliktuskezelési mechanizmusok) biztosítják, amelyek lehetőséget adnak arra, hogy külső joghatóságok avatkozzanak be a helyi ügyekbe. Ezen túl a nemzetközi befektetési szerződések korlátozhatják a kormányok cselekvési lehetőségeit a közérdek érvényesítése terén is. Emiatt sok országnak elemeznie kellene ezen nemzetközi szerződések hatásait a fenntarthatóság, a hatékony vízgazdálkodás és víziközmű szolgáltatások szabályozása terén is.¹²¹

(d) *Méltányosság*.¹²² A víz és a vele járó előnyök méltányos megosztásának kérdése több (helyi, nemzeti, regionális, nemzetközi) szinten is vizsgálható, és számos kérdéskörrel (a víz ára, a vízzel való takarékoság ösztönzésének szükségessége, etc.) kapcsolatba hozható. A méltányosság témakörében nagy előrelépésként értékelhetjük azt, hogy az

¹²¹ A kérdéskör kapcsán lásd még HALLER, Stella – UNTERKIRCHER, Carin (szerk.): *Vízkészleteink kizsákmányolása – Hogyan fenyegeti bolygónk vízkészleteit az anyagi javak fogyasztása?* Bécs, 2011, Global 2000, 17-20. p.

¹²² WWAP: *Op. cit.* 2012, 34-35. p.

ENSZ-ben több szinten (lásd pl. ENSZ Gazdasági és Szociális Tanács,¹²³ ENSZ Emberi Jogi Tanács,¹²⁴ ENSZ Közgyűlés¹²⁵) is elismerést nyert a *vízhez való jog, mint emberi jog*.

XIII. A 2012. június 20. és 22. között *Rio de Janeiróban* megrendezésre került ENSZ konferencia (fenntartható fejlődésről; más néven: Rió+20 konferencia) egyik kiemelt témája a víz.¹²⁶ A konferencia – kritikusok szerint meglehetősen kevés konkrétumot tartalmazó – záródokumentuma, *A jövő, amelyet akarunk*,¹²⁷ azon túl, hogy az aláíró felek megerősítik a korábbi kötelezettségvállalásaikat, több pontban is érinti a vizekhez kapcsolódó problémakört. Egyrészt konkrétan a víz és a kapcsolódó higiéniai szolgáltatások cím alatt, másrészt pedig több más terület esetén is feltűnik a víz.

(a) A záródokumentum intézkedési keretekről rendelkező V. részében található víz és higiénia c. alfejezetben¹²⁸ több pontban is taglalják a témát. A záródokumentum a vizet – tekintettel arra, hogy a szorosan kapcsolódik számos alapvető globális kihíváshoz – a „fenntartható fejlődés magjában” helyezi el (119. pont). Az alfejezet megerősíti a Milleniumi Fejlesztési Célokban illetve a johannesburgi Végrehajtási Tervben vízzel kapcsolatban tett kötelezettségvállalásokat (120. pont). Az aláírók megerősítik az egészséges ivóvízhez és a vízhez kapcsolódó higiéniahoz való emberi joggal kapcsolatban vállalt kötelezettségeiket (121. pont; jelen pont kapcsán fontos megjegyezni, hogy egyrészt e jog realizálása fokozatosan történik, másrészt a záródokumentum nagy teret enged a nemzeti szuverenitásnak ezen emberi jog kapcsán). A felek elismerik az ökoszisztéma szerepét a vizek mennyiségi és minőségi aspektusainak a fenntartásában (122. pont). Az aláírók szükségesnek ítélték felhívni a figyelmet az árvizekre, szárazságra és vízhiányra, továbbá mozgósítani a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat a víziközmű szolgáltatások kapcsán (123. pont). Végezetül a felek fontosnak tartják intézkedések elfogadását a vízszennyezés jelentős csökkentése, a víz minőségének javítása, a szennyvízkezelés fejlesztése, a pazarlás csökkentése érdekében. Mindezen célok elérése érdekében a záródokumentum lényegesnek tartja a nemzetközi szerepvállalást és együttműködést. (124. pont).

(b) A víz számos más területen is feltűnik,¹²⁹ szintén az V. részben; így többek között: (i) Az élelmiszerbiztonság, élelmezés és fenntartható agrárium c. alfejezetben a vidéki közösségek esetében, mint fontos tényezőt emelik ki az öntözést, a szennyvíz újrahasznosítását, a víz gyűjtését és tárolását, de a fenntartható vízgazdálkodást is. (ii) A víz fontos szerepet tölt be a fenntartható városok és települések esetében is; akárcsak (iii) a közegészségügy és a (iv) biodiverzitás vonatkozásában. (v) Az elsivatagosodás, a talajpusztulás és a szárazság kapcsán a vízzel történő gazdálkodás és a földdel való gazdálkodás kölcsönhatásaira hívták fel a figyelmet.

¹²³ ENSZ GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS: *The right to water*. E/C.12/2002/11, 2003. január 20.

¹²⁴ ENSZ: *Human rights and access to safe drinking water and sanitation*. A/HRC/RES/15/9., 2010. október 6.

¹²⁵ ENSZ: *The human right to water and sanitation*. A/RES/64/292., 2010. augusztus 3.

¹²⁶ A Rió+20 konferenciát megelőzően több konferencia is érintette a víz témakörét, ezek közül kiemelkedett az ún. Bonn 2011 Conference: *The water, energy and food security nexus*, 2011. november 16-18. (ez a konferencia része a Rió+20-at megelőző konferenciáknak) www.water-energy-food.org/en/conference.html

¹²⁷ ENSZ: *The future we want*. A/CONF.216/L.1., 2012. június 19.

¹²⁸ ENSZ: *The future we want*. 119-124. pontok.

¹²⁹ Lásd különösen ENSZ: *The future we want*. 109-112., 135., 141., 197., 205., 207., 210. pontokat.

A záródokumentum kapcsán megjegyzendő, hogy a végleges szövegből kikerült több, korábbi vízzel kapcsolatos vonatkozás is. Azon túl, hogy a vízhez való jog meglehetősen gyenge kötőerővel lett megfogalmazva, a végső szövegből hiányzik a határon átnyúló vizekre vonatkozó utalás, valamint kikerült a 'víz-élelmiszer-energia-egészség-biodiverzitás-klíma'-összefüggés is (amelyet pedig az EU nagyon szeretett volna az V. fejezet bevezetőjében elhelyezni).¹³⁰

XIV. A víznek a nemzetközi közösség a jövőben is nagy figyelmet kíván szentelni. Jól jelzi a víz fontosságát az a tény, hogy 2013-at az ENSZ a vizekkel kapcsolatos együttműködés nemzetközi évévé nyilvánította.¹³¹

1.2.2. A vízszabályozás európai uniós kihívásai

I. Az Európai Unió vízzel kapcsolatos politikájának bemutatása előtt fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy számos, az EU vizeit is érintő probléma túlmutat az Európai Unió határain, és ezért bizonyos vonatkozásokban érdemes lehet egy EU-n túli, szélesebb európai stratégia kialakítása is. A kutatásunk terjedelmi korlátaira tekintettel azonban részletesebben nem foglalkozunk az EU-n kívüli Európa vízügyi sajátosságaival.¹³²

II. A vizekkel kapcsolatos társadalmi viszonyok az EU legkülönbözőbb politikáit érintik; ilyen a kohéziós politika, a közlekedési politika, az energiapolitika, mezőgazdasági és halászati politika, éghajlat-változási politika, etc. Munkánk későbbi részeiben érintjük is ezeket a szakpolitikákat, illetve az ezekben alkotott jogszabályokat. A víz azonban legátfogóbb jelleggel az EU környezeti politikájában jelenik meg, ezért egy rövid összefoglaló erejéig most ezt mutatjuk be.

Az Európai Unió vizeit és vízgazdálkodását érintően számos stratégiai dokumentum, jelentés, tanulmány látott napvilágot. Magunk részéről a rendelkezésre álló hatalmas ismeretanyagból két szervezet által készített dokumentumokra koncentrálnunk; az egyik

¹³⁰ A korábbi szövegváltozatokról és javaslatokról lásd MAISONET-GUZMAN: *Op. cit.* 10-21. p.; LEXÉN, Karin: *Water in the Rio outcomes.*

¹³¹ ENSZ: *International Year of Water Cooperation, 2013.* 2001. február 11., A/RES/65/154.

¹³² A régió vizeit érintő állapotáról és problémáiról részletesebben lásd WWAP: *Op. cit.* 2012, 184-192., 655-670. p. A helyzet szemléltetésére a 2012-es Víz Világfórumon Európa viszonylatában megfogalmazott célokat kívánjuk bemutatni. (a) A határon átnyúló együttműködés fejlesztése Európában. (b) 2015-ig az európai vízadók jó ökológiai állapotának elérése. (c) Alkalmazkodás a klímaváltozáshoz kapcsolódó hosszú távú kihívásokhoz és annak extrém jelenségeihez. (d) Fenntartható agrárium és egy, az élelmiszerbiztonság és fenntartható vízgazdálkodás közötti jobb egyensúly kialakítása. (e) A belvízi hajózás vonatkozásában jobb koordináció elősegítése a közlekedés és a vízpolitika között. (f) A víz és a fenntartható energiapolitika között jobb koordináció. (g) Az európai víziközmű szolgáltatások fejlesztése. (h) Új ismeretek szerzése a folyók hidromorfológiájáról, helyreállításáról és a vízi környezet védelméről. (i) A vízügyi szakemberek tudásának és a társadalom tudatosságának növelése. (j) A technológiai innováció, valamint a vízgazdálkodók és kutatók közötti kapcsolat fejlesztése. (k) A vízgazdálkodás alkalmassá tétele Európa legtávolabbi régióinak sajátosságaihoz. (l) Európa és a Harmadik Világ országai közötti vízügyi együttműködés fejlesztése. Lásd WORLD WATER COUNCIL: *Regional target list.* Sixth World Water Forum, Marseille, 2011. október 18.

szervezet az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (*European Environment Agency*; EEA), a másik pedig az Európai Bizottság. Lényegében e két szervezet közötti partnerség eredményeként jött létre az Európai Víz Információs Rendszer (*Water Information System for Europe*; WISE), amely az európai vizekre vonatkozó információk tárházaként funkcionál.

II.1. Az EEA legfrissebb jelentései közül két jelentést mindenképpen fontosnak tartunk kiemelni.

(a) A *Vízkezelések Európa-szerte – szembesülés a vízhiánnyal és a szárazsággal*¹³³ címet viselő jelentésből kiderül, hogy míg már most is Európa sok részén (főleg Dél-Európában) találkozhatunk a vízhiány okozta problémákkal, a klímaváltozás várható következményeire¹³⁴ tekintettel a jövőben egyre gyakrabban és egyre súlyosabb aszályra kell felkészülnünk. A vízkezelések kapcsán összességében megállapítható, hogy Európa túlzott vízkitermelése nem fenntartható. A jelentésből kiderül, hogy mely szektorok Európa vizeinek *legnagyobb felhasználói*: a kivett víz 44%-át energiatermelésre, 24%-át mezőgazdaságra, 21%-át közvetlen lakossági vízellátásra, 11%-át az iparra használjuk fel; megjegyzendő ugyanakkor, hogy területileg nagy eltérések vannak (Dél-Európában például a kivett víz 60%-át a mezőgazdasági termelés céljára használják fel).¹³⁵ A jelentés a vízhasználat elemzése során kitér az *egyes vízáadó típusok szerepére* is: bár a felszíni vizek adják az összes édesvíz-kivétel 81%-át, az ivóvíz céljából kivett víz többségében felszín alatti vízáadókból származik.¹³⁶ A jelentés végül számos értékes *megállapítást és ajánlást* fogalmaz meg:¹³⁷ (i) A víz beárazásánál annak teljes költségét (vízszolgáltatási infrastruktúrán túl a környezetit és a vízkezelés fenntartását) figyelembe kell venni, az árat a víz használójára kell terhelni, és az árnak igazodnia kell a felhasznált víz mennyiségéhez. A víz árának kialakításakor határt szab ugyanakkor a tiszta vízhez és higiéniai szolgáltatásokhoz való hozzáférés (emberi) joga. (ii) A szárazság kedvezőtlen hatásainak kezelése olyan hatékony *aszálykezelési terveken* keresztül, amelyek immáron nem a válságkezelésre épülnek, hanem sokkal inkább a kockázatkezelésre. (iii) A víz *hatékonyabb felhasználása és védelme* kapcsán konkrét ajánlások fogalmazódnak meg; így: víztakarékos öntözési technológiák, kisebb vízigényű növények preferenciája, nagy vízigényű energianövények termesztésének mellőzése a vízszegény régiókban, a víztakarékosságra ösztönző agrártámogatási rendszer kialakítása, szennyvíz újrahasznosítása, víztakarékos technikai eszközök alkalmazása, etc. A jelentés itt említi – s mivel sajnálatos módon Magyarország esetében is jelentős problémáról van szó, ezért magunk részéről is fontosnak tartjuk kihangsúlyozni – hogy a *víziközmű szolgáltató hálózatokban jelentkező szivárgási problémát meg kell szüntetni* (van olyan ország, ahol a

¹³³ EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY: Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought. *EEA Report*, 2009/2.

¹³⁴ A várható hatásokról és az alkalmazkodás lehetőségeiről lásd LIPIATOU, Elisabeth – QUEVAUVILLER, Philippe – PETER, Denis (szerk.): *Climate Change Impacts and Adaptation – Reducing Water-related Risks in Europe*. Luxemburg, 2011, Európai Bizottság; EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: Safe water and healthy water services in a changing environment. *EEA Technical Report*, 2011/7.

¹³⁵ *EEA Report*, 2009/2, 5. p.

¹³⁶ *EEA Report*, 2009/2, 14. p.

¹³⁷ *EEA Report*, 2009/2, 46-49. p.

hivatalos statisztikák szerint is megközelíti a 40%-ot a vízveszteség!¹³⁸). (iv) A társadalom tagjainak *tudatosságát növelni* kell a víz védelme érdekében (oktatás, bio-címke, etc.). A virtuális víz kereskedelem hatásainak tudatosítása a fogyasztókban szintén sokat segíthet ezen folyamatban. (v) Hatékony megoldást kell találni az *illegális* – különösen a felszín alatti vízből, és gyakorta mezőgazdasági célból történő – vízkivételre. Itt a végrehajtó hatalom részéről szükséges egyfajta elhatározás az ilyen jellegű cselekvések felszámolására. (vi) *Az alternatív vízellátási források ösztönzése*. Ilyen: a kezelt szennyvíz és a háztartási szennyvíz felhasználása, az esővíz összegyűjtése és használata, etc. (vii) *A víz sótalánítása*, amely egyfajta alternatívaként hat a vízhiánnyal küzdő régiókban, komoly környezeti hatással járhat és nagy energia vonzata is van.

(b) Az Európai Bizottság által 2012 novemberében kiadni szándékozott jelentés, ún. *Blueprint* elkészítési folyamatát segítő, az EEA 2012-ben egy vízre vonatkozó jelentés-sorozat kiadását tervezte. Tekintettel arra, hogy jelen kézirat lezárásakor a sorozatnak még csak az első kötete nyilvános, ezért ennek a rövid bemutatására törekszünk. *Az európai vízkészletek hatékony használatának irányába* c. jelentés¹³⁹ hasonló megállapításokon áll, mint a korábbi EEA jelentés: a jövőben a gazdasági növekedést el kell választani a káros környezeti hatásoktól. A jelentés készítői szerint Európában a fejlődés környezeti kereteit (és, hogy a környezeti szolgáltatások fennmaradassanak) a Víz-keretirányelv jelöli ki, azáltal, hogy előirányozta a vizek vonatkozásában a jó állapot elérését. Ennek megfelelően a jelentés készítői a fenti megállapítás másik elemére, a növekedésre koncentrálnak igyekeztek meghatározni a vízkészlet hatékony felhasználása szempontjából megfelelő intézkedéseket. A jelentés a lehetséges megoldások terén is sokat átvész a korábbi EEA jelentésből (így pl. a 2012-es jelentésben is központi téma marad a víztakarékosság); újdonságként hatnak ugyanakkor az *integrativitás mélyítése* irányába tett felvetései, különösen az *'energia-víz-föld' összefüggés* felismerése és a három terület egymásra tekintettel történő szabályozása terén.¹⁴⁰ (i) A víz és az energia témakörben részletesebben körbejárja a *vizeróművek* kérdéskörét. A vízenergia Európa megújuló energiáinak 70%-át adja. Pozitívuma, hogy CO₂ semleges, és egyfajta tárolási kapacitást biztosíthat a megújuló szél- és napenergiának. Hátránya viszont a vízi ökoszisztémára tett esetleges káros hatása, és talán az is, hogy a jövőben számottevő kapacitásbővülésre immáron nem lehet számítani a vízenergia esetében. (ii) *Az energiatakarékosság* szempontjából lényeges lenne, ha az ivóvíz és a szennyvíz kezelésére kevesebb energiát kellene felhasználni. Ezt leginkább akkor lehet elérni, ha a szennyezéseket már a forrásuknál sikerülne elkerülni. Érthető módon minél energiaigényesebb a vízkezelési eljárás, az annál inkább növeli (vagy növelnie kellene) a víz árát.

II.2. Az Európai Bizottság a vízvédelem témakörében számtalan jelentést készített. Ezek elkészítésének jelentős része jogszabályi felhatalmazáson ill. kötelezettségen (pl. vízvédelemmel kapcsolatos irányelveken) alapul.¹⁴¹ Ezen jelentések közül többet is

¹³⁸ EEA Report, 2009/2, 30. p.

¹³⁹ EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: Towards efficient use of water resources in Europe. EEA Report, 2012/1.

¹⁴⁰ EEA Report, 2012/1, 52., 54-55. p.

¹⁴¹ A szakirodalomban egyébiránt ezen jelentések kapcsán néha megjelennek kritikák (pl. hogy az adatok frissessége néha megkérdőjelezhető); lásd KRÁMER, Ludwig (szerk.): *EU Environmental Law*. London, 2012, Sweet & Maxwell – Thomson Reuters, 259. p.

felhasználunk munkánk későbbi részében. Jelen részben pusztán az Európai Bizottság egy átfogó értékelési munkájára kívánjuk felhívni a figyelmet, amely munka tanulmányunk írásakor még befejezetlen. A készülő, *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv*¹⁴² (továbbiakban angol nyelvű hivatkozása alapján: *Blueprint*) elkészítésének céljáról és főbb területeiről ugyanakkor már több információ is napvilágot látott.¹⁴³

(a) A Blueprint nem előzmények nélküli tanulmány. Az EU korábbiakban említett és a későbbiekben részletes bemutatásra kerülő Víz-keretirányelvén és az ahhoz kapcsolódó dokumentumain túl, fontos előzményét képezi az Európai Bizottság egy 2007-es közleménye is, *a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről*.¹⁴⁴ E 2007-es közlemény – hasonlóan az EEA anyagaira – felhívja a figyelmet az egyre inkább felmerülő vízhiányra az EU területén; így pl. arra, hogy az aszály által érintett területek és emberek száma 20%-kal emelkedett 1976 és 2006 között. A 2007-es közlemény szerint a vízzel kapcsolatban felmerült kihívásokra a következők végrehajtásával illetve átgondolásával kell felelnie az EU-nak az elkövetkező időszakban:¹⁴⁵ (i) Az uniós vízpolitika legfontosabb szabályozási keretét jelentő *Víz-keretirányelv teljes körű, következetes végrehajtása*. (ii) A vízzel kapcsolatos, eddig nem kellően *hatékony árszabályozási politikák* újragondolásával, lévén a jelenlegi árszabályozások „*nem tükrözik a helyi szintű vízkészletek érzékenységet. A 'felhasználó fizet' elvet alig alkalmazzák az ivóvízellátás és a szennyvíztisztítás ágazatain kívül. Ennek az elvnek az uniós szintű bevezetése véget vetne a szükségtelen pazarlásnak, biztosítva azt, hogy az alapvető felhasználás számára maradjanak hozzáférhető vízkészletek egész Európában, beleértve a határokon átnyúló vízgyűjtő területek minden részét. Más szavakkal: ösztönöznék a hatékony vízfelhasználást.*”¹⁴⁶ (iii) *A víz és a vízzel kapcsolatos pénzeszközök hatékonyabb elosztása* érdekében át kell gondolni a területhasználatok tervezését (mezőgazdasági öntözés, bioüzemanyag termelés, etc.) és a hatékony vízfelhasználás finanszírozását (uniós szinten különösen a regionális támogatások viszonyrendszerében). (iv) *Az aszálykockázat-kezelés javítása* (tervek, megfigyelőközpontok kidolgozása, az EU Szolidaritási Alap újradefiniálása). (v) Olyan *kiegészítő vízellátási infrastruktúra* létesítésének mérlegelése, mint pl. a víz tárolása és a vízátvétel, valamint az alternatív források használata (sótalanítás, szennyvíz újrafelhasználása). (vi) Víztakarékos technológiák és gyakorlatok támogatása (pl. termékszabványok kidolgozásával, az épületekre vonatkozó követelmények víztakarékossági kritériumokkal való kiegészítésével, az épületek vízfogyasztási teljesítményéről szóló új irányelv kidolgozásának átgondolásával).¹⁴⁷ (vii) Az európai víztakarékos kultúra kialakulásának támogatása. (viii) Ismeretek bővítése és az adatgyűjtés fejlesztése. A Blueprint részben ezen közleményben foglalt értékelés újragondolását jelenti.

¹⁴² Jelen munka nyomdába történő megküldését közvetlenül megelőzően került nyilvánosságra: EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv*. Brüsszel, 2012. november 14., COM(2012) 673 végleges.

¹⁴³ Lásd (2012.06.23.): ec.europa.eu/environment/water/blueprint/

¹⁴⁴ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről*. Brüsszel, 2007. július 18., COM(2007) 414 végleges

¹⁴⁵ COM(2007) 414, 3-14. p.

¹⁴⁶ COM(2007) 414, 3. p.

¹⁴⁷ Érdekességképpen jegyezzük meg, hogy a közlemény szerint „Néhány városban a lakossági vízellátó hálózatokban a szivárgás az 50%-ot is meghaladhatja”; COM(2007) 414, 12. p.

(b) A készülő Blueprint időtávját tekintve több célnak szeretne megfelelnie. Egyrészt illeszkedik az EU 2020-as versenyképességi tervezési időszakához. Másrészt a Víz-keretirányelv által megkövetelt nemzeti vízgazdálkodási tervek első tervezési időszakának lezárulásához. Harmadrészt, 2050-ig szeretne egyfajta irányvonalat szabni, amely mentén a tagállamok alakíthatják a vizekre vonatkozó szabályozásukat. Mindezek alapján a Blueprint magában foglalná a vízhiánnyal és aszályal kapcsolatos teendők újragondolását, a Víz-keretirányelv végrehajtásának felülvizsgálatát, és kitérne a víz és környezet sérülékenységének vizsgálatára is a klímaváltozás és egyéb emberi hatások tekintetében.¹⁴⁸

A Blueprint várhatóan hét területen fog intézkedéseket sürgetni:¹⁴⁹ (i) Földhasználat. (ii) Gazdasági eszközök a hatékonyabb vízgazdálkodás elősegítése végett. (iii) Vízgazdaságossági célok. (iv) Vízgazdálkodási innovációk. (v) A vízpolitika megújítása. (vi) A vízpolitikát megalapozó tudásbázis megerősítése. (vii) A vízgazdálkodás nemzetközi dimenzióinak figyelembevétele (MDGs).

1.2.3. A vízszabályozás magyarországi kihívásai

I. *Magyarország és az Európai Unió vízügyi.* Magyarország esetében a vízincs az egyik olyan természeti erőforrásunk, amelynek fenntartható kiaknázása hosszú távon biztosíthatja a magyar nemzet boldogulását. Ennek is betudható az, hogy a vízzel kapcsolatos kérdéskör kiemelt jelentőséget kapott Magyarország európai uniós elnöksége idején. A Tanács által ekkor elfogadott *tervezetben*¹⁵⁰ különösen fontos hangsúlyt kaptak az ökoszisztéma szolgáltatások, a víz mennyiségi védelme, és a vizekhez kapcsolódó határon átnyúló problémák kezelése. Ugyancsak érintette a magyar elnökséget az Európai Unió *Duna régiójának létrehozása*,¹⁵¹ amely a balti-tengeri régióhoz hasonló együttműködést kívánt létrehozni a Duna vízgyűjtő területére is. A Duna régió egy olyan vízgyűjtő területi lehatárolású működési egység, amely lehetőséget ad – többek között a rendelkezésre álló regionális támogatások hatékonyabb szétosztása révén (a cél, hogy a 2014 utáni pénzügyi tervezési időszakban a Duna Stratégia projektjeit be kell építeni a nemzeti és regionális operatív programokba) – az alábbi kihívások fenntartható megoldására:¹⁵² (a) Mobilitás: a Duna, mint az egyik legjelentősebb belvízi közlekedési útvonal lehetőségeinek teljesebb kiaknázása. (b) Energiaügy: a hatékonyság növelése (beleértve az energiatakarékosságot és a megújuló energiaforrásokat is). (c) Környezet: „a

¹⁴⁸ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *A Blueprint to safeguard Europe's water Resources Consultation document*. 1-3. p.

¹⁴⁹ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *2012 Blueprint to safeguard Europe's water Resources*. Brüsszel, 2011. október 11.

¹⁵⁰ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA: *A vízkészletek védelme és az integrált fenntartható vízgazdálkodás az Európai Unión belül és kívül*. Brüsszel, 2011. június 9., 11308/11.

¹⁵¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája*. Brüsszel, 2010. december 8., COM(2010) 715 végleges. Lásd továbbá az Európai Unió Tanácsának 2011. április 13-i következtetéseit a Duna régióra vonatkozó európai uniós stratégiáról; EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA: *Sajtóközlemény a Tanács 3083. üléséről – általános ügyek*. Luxemburg, 2011. április 13., 8743/1/11 REV 1. sz.

¹⁵² COM(2010) 715, 4-5. p.

Duna régió jelentős nemzetközi vízgyűjtő terület és ökológiai folyosó. Ezért a természetvédelem, a területfejlesztés és a vízgazdálkodás terén regionális megközelítés alkalmazására van szükség. A szennyezések terjedését pusztán az országhatárok nem tudják megállítani. A tisztítatlan szennyvíz és műtrágya, valamint a talajbemosódás erősen szennyezté teszi a Dunát. Figyelembe kell venni továbbá a közlekedési összeköttetések, a turisztikai fejlesztések, illetve az új energiatermelő üzemek környezeti hatását is.”¹⁵³ (d) Kockázatok: az árvíz, aszály és ipari szennyezések elleni hatékonyabb védekezés. (e) Társadalmi-gazdasági tényezők: A régió belüli hatalmas eltérések mérséklése (itt található az EU néhány legsikeresebb és legszegényebb régiója is). (f) Biztonság, súlyos bűncselekmények, szervezett bűnözés: kiemelt problémát jelent a csempészet, emberkereskedelem és a korrupció.

II. Magyar horizontális stratégiai dokumentumok és a víz. A magyar horizontális, vagyis a társadalom több alrendszerét érintő, stratégiai dokumentumok közül több is érinti a vízkészletekkel való fenntartható gazdálkodást.

(a) A gazdasági tervek közül kiemelendő az *Új Széchenyi Terv*, amelyben a felvázolt kitörési pontok közül három közvetlenül is érinti a vizek felhasználását; ezek az *egészségipar* (gyógyfürdők, ásványvíztermelés), *zöldgazdaság* (geotermikus energia), *közlekedésfejlesztés* (vízi közlekedés fejlesztése).¹⁵⁴ A vizekkel kapcsolatos beruházások szempontjából van nagy jelentősége az EU 2007-2013-as költségvetési időszakára vonatkozó – még a 2010-es kormányváltás előtt megalkotott – *Új Magyarország Fejlesztési Tervnek* (ÚMFT), hiszen hazánk esetében a fejlesztések fő forrásai¹⁵⁵ az ÚMFT részét képező *Környezet és Energia Operatív Program* (KEOP) támogatásai voltak. A KEOP források különösen két területen bírtak nagy jelentőséggel: egyrészt a települési környezetvédelmi infrastruktúra-fejlesztések (szennyvíz, ivóvíz), másrészt pedig a felszíni és a felszín alatti vizek védelmét (vízbázis védelem) és az árvízvédelmet célzó beruházások. A KEOP által finanszírozott programok meghatározó része szolgálja a Víz-keretirányelvben foglaltak végrehajtását, ugyanakkor van közöttük olyan is, amely az EU által már a Víz-keretirányelv előtt megalkotott előírások hazai végrehajtását szolgálják.¹⁵⁶

(b) A víz fontos részét képezi a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiának. A 2007-ben, a magyar kormány gondozásában elkészült (első) *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia*¹⁵⁷ (továbbiakban: NFFS 2007) a fenntarthatóságot veszélyeztető folyamatok és jelenségek között azonosítja a veszélyeztetett vízkészleteket.¹⁵⁸ A fenntarthatóságot veszélyeztető folyamatokra és jelenségekre adandó válaszként a NFFS 2007 több prioritást is megfogalmazott, amelyek közül több is érinti a vizeket:¹⁵⁹ (i) A természeti értékek védelme; azaz a természetes ökoszisztémák működőképességének megőrzése. (ii)

¹⁵³ COM(2010) 715, 5. p.

¹⁵⁴ *Új Széchenyi Terv*. 2011, Magyarország Kormánya.

¹⁵⁵ A ÚMFT releváns operatív programjainak átfogó jellemzését lásd a *VGT*, 383-390. p. Az egyes kiemelt programok jellemzéséről lásd még többek között: Szennyvíz Program [*VGT*, 285-288. p.], Ivóvízminőség-javító Program [*VGT*, 313-314. p.].

¹⁵⁶ *VGT*, 385. p.

¹⁵⁷ *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia*. 2007, Magyar Köztársaság Kormánya.

¹⁵⁸ *NFFS 2007*, 21-22., 32. p.

¹⁵⁹ *NFFS 2007*, 32-35. p.

A klímaváltozás negatív hatásai elleni küzdelem; itt a legfontosabb cselekvési területek között nevesítették azt, hogy a klímaváltozás hatásaira való felkészülés teendőit össze kell hangolni a különböző szektorok között.¹⁶⁰ (iii) A fenntartható vízgazdálkodás; ennek kapcsán megfogalmazott legfontosabb cél „a takarékos, értékvédő gazdálkodás, és a vizeknek a következő generációk számára való megőrzése”.¹⁶¹ (iv) A fenntartható termelési eljárások és fogyasztói szokások erősítése. (v) A fenntartható mobilitás és térszerkezet kialakítása; ennek kapcsán megfogalmazásra került, hogy a teherforgalomban a vízi közlekedésnek egyfajta előtérbe helyezése szükséges.¹⁶²

Jelen munka kéziratának lezárásakor éppen folyamatban van a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia megújítása, amely folyamat felelőse a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács lett. A *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia*¹⁶³ (továbbiakban: NFFS 2012) jelenleg az Országgyűlés jóváhagyására vár (valószínűsíthetőleg erre még 2012-ben sor kerül). A NFFS 2007 és a NFFS 2012 viszonya kapcsán a 2012-es dokumentum tervezete a következő alapon áll: „A 2007-ben a kormány által elfogadott első hazai Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia elsősorban a fenntarthatósági elsőbbbségi célok kidolgozására fókuszált ágazati szemléletben. Jelen, második Keretstratégia középpontjába a nemzeti erőforrásaink állapotának bemutatása, a jövő generációkat 'eladósító' folyamatok azonosítása, valamint az erőforrások megfelelő karbantartását segítő intézményrendszer kialakítása áll.”¹⁶⁴ A NFFS 2012 négy nemzeti erőforrást – emberi, társadalmi, természeti, gazdasági erőforrást – azonosít. A vizeket közvetlenül érintő természeti erőforrás kapcsán meglehetősen pesszimista adatot tartalmaz a NFFS 2012; nevezetesen: „Magyarország területe természetes ökoszisztéma-szolgáltatásainak mintegy 90%-át már elvesztettük, s a természetes területek felszámolása, beépítése

¹⁶⁰ Így: „[I.] A mező- és erdőgazdaságban fel kell készülni a változó klimatikus körülményekre. Ennek központi kérdése az ezeket a változásokat figyelembe vevő talajművelés (amelynek víztároló és CO₂-elnyelő kapacitása jelentős), a 'kettős rendeltetésű' (belvíz-aszály) vízrendszerek kialakítása, illetve az erdőtelepítés. Az erdőtelepítés során fontos a termőhelynek megfelelő fajtá-megválasztás, mely során előnyben kell részesíteni az őshonos fajokat. Az őshonos megőrzésű erdészeti kezelése során a folyamatos erdőborítást biztosító erdőgazdálkodási módszerek alkalmazását kell előtérbe helyezni. [II.] A vízgazdálkodásban elsősorban az extrém hidrometeorológiai eseményekre, szélsőséges csapadékviszonyokra kell felkészülni, melyek egyrészt fokozódó árvízveszélyt, másrészt szárazságot eredményezhetnek. Javítani kell az árvízi biztonságot, beleértve a kisebb vízgyűjtőkön, illetve településeken előforduló, úgynevezett hirtelen-árvizek elleni védelmet is. Hatékonyabb öntözési rendszerek kialakítására kell törekedni, valamint növelni kell hazánk területén a vízvisszatartást, a vízmegtartó képességet. Biztosítani kell a vízkészletek fokozott védelmét.” NFFS 2007, 41. p.

¹⁶¹ NFFS 2007, 42. p. A fenntartható vízgazdálkodás legfontosabb cselekvési területei a következők. „[I.] Mennyiségi egyensúly kialakulása a mesterséges vízkörforgásban, a víztakarékos és szennyezés-mentes technikák elterjesztése. ... [II.] Összhangban az Európai Közösség víz-politikáját megtestesítő Víz Keretirányelv előírásaival 2015-ig jó állapotba kell hozni a felszíni és felszín alatti vizeket, és fenntarthatóvá kell tenni ezt a jó állapotot. A vizek jó állapotát a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés eszközeivel szükséges elérni az érdekeltek széleskörű bevonásával.” NFFS 2007, 42-43. p.

¹⁶² NFFS 2007, 49. p.

¹⁶³ *Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia 2012-2024. A fenntarthatóság felé való átmenet nemzeti koncepciója*. 2012. május 16., Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsa. Jelen kézirat lezárását követően, 2012. november 10. napján került érkeztetésre az Országgyűlésben, H/9064. számon a Keretstratégia országgyűlési határozat keretében történő elfogadásra.

¹⁶⁴ NFFS 2012, 15. p.

továbbra is nagy ütemben folytatódik”.¹⁶⁵ A NFFS 2012 az egyes nemzeti erőforrások helyzetének sommás értékelését követően az egyes természeti erőforrások esetében célokat határoz meg, majd ezt követően részletezi a célok elérését szolgáló intézkedéseket, méghozzá négy felelősi kör – nevezetesen a családjaink és polgáraink, a vállalkozásaink, a kisközösségeink (benne civil szervezetek és vallási közösségek), az országos és helyi kormányzás – vonatkozásában. A NFFS 2012-ben egyébiránt közvetlenül a vízzel kapcsolatos konkrétumok kis számban tűnnek fel.¹⁶⁶

(c) Immár harmadik alkalommal alkották meg Magyarországon a *Nemzeti Környezetvédelmi Programot* (továbbiakban NKP 2009) a 2009 és 2014 közötti időszakra.¹⁶⁷ A NKP 2009 fontosságát az adja, hogy a „*Programban foglaltakat a gazdaságpolitikai döntések kialakítása, a terület- és településfejlesztés, a regionális tervezés, továbbá a nemzetgazdaság bármely ágában megvalósuló állami tervezési és végrehajtási tevékenység során érvényre kell juttatni.*”¹⁶⁸ A NKP 2009 lényegében mindhárom átfogó célterülete – ad 1: települési élet- és környezetminőség javítása, a környezetbiztonság erősítése (benne a vizek kártétele elleni védelem); ad 2: természeti erőforrásaink és értékeink megőrzése; ad 3: fenntartható életmód, termelés és fogyasztás elősegítése (benne a víztakarékosság, a megújuló erőforrások használata) – érinti a vizekkel való gazdálkodást. A program átfogó intézkedései között is több helyütt szerepel a víz. Jelen részben pusztán néhány elemet emelnék ki: (i) Nemzetközi együttműködés: „*A vízügyi együttműködés fejlesztése és korszerűsítése, a meglévő határvízi egyezmények hatékony eszközként történő alkalmazása, elsősorban alvízi helyzetünkből eredő érdekeink nagyobb védelmére; ezen belül a Szlovákiával készült új egyezmény aláírása és végrehajtásának megkezdése... A szomszédos országokkal folytatott együttműködés nemzetközi jogi alapjainak korszerűsítése, többek között új határvízi egyezmény kidolgozása Szerbiával, illetve a környezetvédelmi egyezmény megújítása Ukrajnával.*”¹⁶⁹ (ii) Gazdasági szabályozás és pénzügyi eszközök: „*Az energiahordozók ..., az ivóvíz és a szennyvízelvezetés és -tisztítás fogyasztói díj szabásának felülvizsgálata és átalakítása, a takarékos használat ösztönzése és a teljes előállítási-szolgáltatási költség fedezése érdekében... A víz- és csatornadíj támogatási rendszer átalakítása 2010-ig, a vonatkozó EU előírások teljesítése érdekében (csak a rászorulóknak szociális alapú támogatása), a vízszolgáltatások költségmegtérülési elvének érvényesítése.*”¹⁷⁰ Az NKP 2009 az átfogó intézkedéseken túl tematikus akcióprogramokat is magában foglal; így többek között a *‘Vizeink védelme és fenntartható használata’* c. akcióprogramot.¹⁷¹ Ezen akcióprogram

¹⁶⁵ NFFS 2012, 18. p.

¹⁶⁶ Így pl., hogy a kormányzati cselekvések között a NFFS 2012 ösztönözné a ‘kék gazdaság’ – vagyis az ökoszisztémák működéséhez hasonló alapokra épülő környezetvédelmi technológiák alkalmazására épülő gazdaság – bővülését; köztük a zöld energia (így a vízenergia) támogatását. NFFS 2012, 35. p.

¹⁶⁷ *Nemzeti Környezetvédelmi Program 2009-2014.* 96/2009. (XII.9.) Ogy. határozat melléklete. Az első NKP 1997 és 2002 közötti időszakra, a második NKP 2003 és 2008 közötti időszakra szólt. A megalkotásukról, céljukról, tartalmukról és megvalósításukról a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 39-41. §-ai rendelkeznek.

¹⁶⁸ 1995:LIII. tv. 40. § (4) bek.

¹⁶⁹ NKP 2009, 36. p.

¹⁷⁰ NKP 2009, 36. p.

¹⁷¹ NKP 2009, 114-127. p.

alapját, és így lényegében a vizek védelmével és fenntartható használatával kapcsolatos tevékenységek keretét a Víz-keretirányelv jelenti.

(d) Az ország *Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiája* (NÉS) több ponton is érinti a vizekkel való fenntartható gazdálkodás kérdését. A NÉS a 2008 és 2025 közötti időszakra vonatkozik, ám tekintettel arra, hogy az elfogadása óta eltelt időben jelentős, a klímaváltozás témakörben mérföldkönek számító európai uniós dokumentumok¹⁷² jelentek meg, és új tudományos ismeretek (részletesebb klímamodell eredmények) váltak hozzáférhetővé, a NÉS felülvizsgálatra szorult, amely felülvizsgálat jelen munka írásakor is folyamatban van. Ennek megfelelően – mivel az új NÉS-ről e munka lezárásakor még nem állt rendelkezésre semmiféle anyag – munkánkban nem foglalkozunk a magyar éghajlat-stratégia vizre vonatkozó megállapításaival. Utalunk viszont arra, hogy egyrészt a NÉS végrehajtására a Kormány két évente *Nemzeti Éghajlatváltozási Programokat* fogad el (a 2009-2010-es időszakról¹⁷³ szóló jelentés¹⁷⁴ jelen munka lezárásakor az Országgyűlés előtt van), másrészt pedig a magyarországi hatások vizsgálatáról elkészült

¹⁷² EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás – egy európai fellépési keret*. Brüsszel, 2009. április 8., COM(2009) 147 végleges; valamint EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemterve*. Brüsszel, 2011. március 8., COM(2011) 112 végleges.

¹⁷³ 1005/2010. (I.21.) Korm. határozat a Nemzeti Éghajlatváltozási Programról. A program több ponton is érinti a vizet: *I/4. pontja foglalkozik a hulladékkal és szennyvízzel*, aminek kapcsán megállapításra kerül, hogy Magyarországon a hulladékgazdálkodásból, valamint a szennyvízkezelésből származik a teljes üvegházhatású gázkibocsátás 6–7 százaléka; a program alternatív energiaforrásként számol a szennyvízkezelés során keletkező szennyvíziszapból kinyerhető metánnal (erre gazdaságossági szempontok miatt elsősorban a nagyobb városok, illetve az 50 ezer lakos-egyenértéknél nagyobb agglomerációk szennyvíztisztítói, valamint a szennyvíziszap agglomerációk térségi iszaphasznosító művei a leginkább alkalmasak). A program *II/3. pontja foglalkozik szektorális jelleggel a vízgazdálkodással*; fontos megállapításai illetve kezdeményezései a következők: „*A jövőben még a jelenleginél is nagyobb hangsúlyt kell fektetni a vízvédelmi intézkedésekre – azokon keresztül a meglévő vizek visszatartására, és azok minőségének javítására –, különös tekintettel azokra, melyek több ágazatot érintenek és jelentős területi hatásai vannak. A vizek minőségének és mennyiségének védelme, illetve a fenntartható vízgazdálkodás érdekében csökkenteni szükséges a nem ivóvíz ellátási célú felszín alatti vízkészletek igénybevételét, az ipari és egyéb vízhasználatok mértékét, a vizeket érő terhelések mennyiségét. Maradéktalanul meg kell valósítani a Víz Keretirányelv előírásai szerint készülő vízgyűjtő gazdálkodási tervek intézkedési programjait. Javítani kell a szennyvíztisztítás hatásfokát, illetve csökkenteni kell a szennyező anyag kibocsátásokat. A vízkárelhárítási eszközrendszert a vele szemben támasztott, kielégítendő igények alakulásának követése alapján az EU Víz Keretirányelv (EU VKI) célkitűzéseinek figyelembevételével fel kell készíteni a várható ár és belvizekre és aszályos időszakokra.*” A program *I/1. (energetika)*, *I/2. (közlekedés; benne a dunai közlekedés fejlesztése)*, *II/1. (természetes élővilág, természet- és tájvédelem; benne vizes élőhelyek rekonstrukciója, szikes tavak és lápok helyreállítása)*, és *II/2. (emberi egészség; Ivóvízminőség-javító Program)* *II/4. (mezőgazdaság és erdőgazdálkodás; benne az öntözés korszerűsítése, tájgazdálkodást megalapozó vízi infrastruktúra kiépítése)*, pontjai szintén fontos rendelkezéseket tartalmaznak a vízzel kapcsolatban.

¹⁷⁴ MAGYARORSZÁG KORMÁNYA: *A 2009-2010. évi Nemzeti Éghajlatváltozási Programról*. J/6926. számú jelentés. Budapest, 2012. április.

az ún. *VAHAVA Jelentés*,¹⁷⁵ amelynek legfontosabb vízzel kapcsolatos vonatkozásaira már korábban utaltunk.

III. *A klasszikus vízgazdálkodás körén kívüli, magyar szektorális stratégiai dokumentumok és a víz.* Az egyes szektorális stratégiai dokumentumok illetve jelentések közül számos érinti a vizeket illetve a vizek használatát. Terjedelmi korlátokra tekintettel jelen részben csak néhány fontosabb szektor dokumentumait emeljük ki.

(a) A *Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020* munkánk lezárásakor még az Országgyűlés általi elfogadására vár; rendelkezésre áll azonban a Nemzeti Vidékstratégia szövegének Kormány által elfogadott verziója.¹⁷⁶ A Nemzeti Vidékstratégia önmaga is több szektort – vízkészítést, környezet- és természetvédelmet, vízügyet, agrárgazdaságot, élelmiszertermelést – magában foglal illetve érint, s ilyen szempontból a korábbi (1997 – az EU vidékfejlesztési jogának születése – előtti) agrárpolitikánál jóval szélesebb körű szemléleten nyugszik. A Nemzeti Vidékstratégia több részében is foglalkozik a vízzel: (i) Először is a vizeket a *vidékstratégiai kihívások* között azonosítja.¹⁷⁷ (ii) A Nemzeti Vidékstratégiában található helyzet értékelésben szintén fontos helyet foglal el a vízkészletek és a vízminőség, továbbá az ár- és belvizek kockázata.¹⁷⁸ (iii) Végezetül a stratégiai területek között is több helyen foglalkoznak a vízzel. Így például: (iii1) a természeti értékek és erőforrások védelme, fenntartható használata kapcsán három programban (*környezetbiztonsági program, vízkészlet- és vízminőségvédelmi program, területi vízgazdálkodási program*),¹⁷⁹ (iii2) és a vidéki környezetminőség javítása kapcsán három programban (*ivóvízminőség-javító program, szennyvíz program, települési csapadékvíz-gazdálkodás program*).¹⁸⁰

Mint az eddigiekből is kiténik, a vidékfejlesztés számos ponton kapcsolódik a vizek felhasználásához és a vizek minőségéhez. A két terület viszonyában azonban az *agrárium szerepe* elsődlegesnek tekinthető. Ennek okán tartjuk fontosnak kiemelten felhívni a figyelmet azon állásfoglalásra, amely a magyar kormány 2010. évi agrárjelentéséhez került becsatolásra. Az állásfoglalás ajánlásai között külön (6.) pontként került

¹⁷⁵ Lásd CSETE – FARAGÓ – LÁNG (szerk.): *Op. cit.*

¹⁷⁶ *Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020. A magyar vidék alkotmánya.* 2012. március, Kormány által elfogadott szövegverzió. Lásd továbbá a Nemzeti Vidékstratégia stratégiai környezeti hatásvizsgálatát: MAGYAR TERMÉSZETVÉDŐK SZÖVETSÉGE: *A Nemzeti Vidékstratégia környezeti vizsgálata.* 2012. április 20.

¹⁷⁷ *Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020.* 9. p.

¹⁷⁸ A Vidékstratégia problémaként tartja számon, több más mellett, (a) bizonyos területeken a talajvízszint süllyedését, (b) az engedély nélküli vízkivételt, (c) hogy a közüzemi vízművek által szolgáltatott víz minősége az ellátott lakosság 30%-ára kiterjedően (mintegy 2,3 millió fő) néhány paraméter tekintetében nem felel meg az előírásoknak, (d) és hogy az árvizek és a belvizek által veszélyeztetett területek együttes kiterjedése 48.000 km², az ország területének 52%-a, a művelt területek kétharmada. *Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020.* 19-21. p.

¹⁷⁹ *Környezetbiztonsági program:* árvízi kockázatkezelési tervek elkészítése 2015-ig, szélsőséges időjárási jelenségekből adódó kockázat csökkentése folyóink mentén, etc. *Vízkészlet- és vízminőségvédelmi program:* A Nemzeti Környezetvédelmi Program és a vízgyűjtő-gazdálkodási terv intézkedési programjának végrehajtása vizeink jó állapotának elérése és megtartása érdekében, a megelőző intézkedések előtérbe helyezésével. *Területi vízgazdálkodási program:* aszályhoz, belvízhez, árvízhez kapcsolódó nehézségek kezelése. *Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020.* 67-69. p.

¹⁸⁰ *Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020.* 69-70. p.

megfogalmazásra a víz kérdésköre, amelyben számos fontos, megoldásra szoruló problémakörre hívja fel a figyelmet: „A korábbi években nem történt érdemi előrelépés a mezőgazdasági vízfelhasználás tekintetében, ezért komplex és átfogó módon szükséges újraértékelni Magyarország vízgazdálkodását, vízhasznosítását és a vízkormányzás teendőit. Magyarország meliorációs¹⁸¹ rendszerének nagy részét beszántották, megszüntették, illetve karbantartását hanyagolták, ami hozzájárult a belvízzel veszélyeztetett területek arányának növekedéséhez. A meliorációs rendszerek helyreállítása számos adminisztrációs akadályba ütközik. További probléma a csatornák és azokhoz vezető földutak tulajdonviszonyainak rendezetlensége, a forgalomképes művekről és az önkormányzatok tulajdonában lévő létesítményekről nem készült leltár.”¹⁸²

(b) A magyar víztestek halászati célból történő hasznosítása szempontjából fontos, hogy az európai uniós – lényegében a Közös Halászati Politika körébe tartozó – támogatások lehívásának elősegítése céljából Magyarország megalkotta a *Nemzeti Halászati Stratégiai Tervet*¹⁸³ a 2007-2013-as időszakra, majd ennek alapján a *Halászati Operatív Programot*¹⁸⁴ is. A Nemzeti Halászati Stratégiai Terv felhívja a figyelmet a gazdasági érdek és a környezeti érdek (sajnálatos) összeütközésére a halászat területén, ugyanakkor hangsúlyozza a gazdasági-pénzügyi eszközök szerepét is e konfliktusok feloldásában: „Általában a környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos ráfordítások rontják a jövedelmezőséget és a termelés hatékonyságát, ezért megfelelő ösztönző rendszer hiányában a termelők általában igyekeznek kibújni alóla... A jelenleg is futó agrárkörnyezetgazdálkodási program nagyon sokat segített ezen a helyzeten, sikeressége megkérdőjelezhetetlen, indokolt, hogy a továbbiakban is folytatódjon, illetve támogatásban részesüljön.”¹⁸⁵ A Stratégia egyébiránt fontos elvárásokat is megfogalmaz a környezet- és természetvédelemmel [valamint a vízgazdálkodással] összefüggésben. Így: (i) Növelni kell az ár- és belvízmentes időszakokban a tárolható víz mennyiségét. (ii) El kell érni, hogy minden gazdaságban korrekt vízfogyasztást mérő rendszer működjön, s ösztönözni kell a termelőket a víztakarékos technológiák bevezetésére. (iii) Magyarország jelentős részén szükség van a földhasználat okszerű átalakítására (árvízzel és belvízzel veszélyeztetett területek terület használatának átalakítása, természet közeli gazdálkodási rendszerek visszaállítása) meghatározására. (iv) Az extenzíven hasznosított halastavak vízzel való ellátása – minden egyes gazdaságban differenciált módon ugyan, de – olyan ökológiai vízigény kielégítését jelentheti, ami szükséges az adott vizes élőhely fenntartásához, s ez adott esetben természetvédelmi érdek is. Etc.¹⁸⁶

¹⁸¹ „Melioráció: minden olyan tartós és lényeges hatású beavatkozás, amely a földhasználat igényeivel összhangban és a környezet- és természetvédelem követelményeinek megfelelően kedvezően módosítja a termőhelyi adottságokat.” Az EMVA-ból öntözés, melioráció... fejlesztéséhez nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 34/2008. (III.27.) FVM rendelet 2. § e) pont.

¹⁸² AGRÁRGAZDASÁGI TANÁCS: *Állásfoglalás az agrárgazdaság 2010. évi helyzetéről szóló jelentéshez*. Budapest, 2011. október, 11. p.

¹⁸³ *Magyarország Nemzeti Halászati Stratégiai Terve a 2007-2013-as tervezési időszakra. A megújuló halászatért*. 2007. október.

¹⁸⁴ *A Magyar Köztársaság Halászati Operatív Programja 2007-2013. A megújuló halászatért*. 2008. augusztus.

¹⁸⁵ *Magyarország Nemzeti Halászati Stratégiai Terve a 2007-2013-as tervezési időszakra*. 41. p.

¹⁸⁶ *Magyarország Nemzeti Halászati Stratégiai Terve a 2007-2013-as tervezési időszakra*. 42. p.

(c) Az energiaszektor koncepcióját tartalmazó *Nemzeti Energiastratégia 2030*¹⁸⁷ számos ponton érinti a felszíni és a felszín alatti vizeket. Ezen vonatkozások közül¹⁸⁸ jelen részben csak a vízenergia és a geotermikus energia témaköreit érintjük. Mindkettő kapcsán előljáróban – a vízenergia és a geotermikus energia volumenét szemléltetve – fontos kiemelni, hogy Magyarország összes megújuló energiaforrás potenciáljából – amely összesen 2600-2700 PJ-ra tehető, és aminek a legjavát a napenergia (1838 PJ), illetve a szélenergia (532 PJ) teszi ki – a vízenergia 14,4 PJ-t a geotermia 63,5 PJ-t képvisel.¹⁸⁹ Amennyiben pusztán a potenciál volumenét vesszük alapul, akkor érdekesnek minősülhet, hogy a magyar energiastratégia a megújuló energiaforrásokon belül a kapcsolatos termelő biogáz és biomassza erőműveknek, valamint a geotermikus energiahasznosítás formáinak biztosít prioritást.¹⁹⁰ Mindennek a magyarázata pedig az, hogy a nap- és a szélenergiában ugyan nagyobb a potenciál, de a változó rendelkezésre álláshoz kapcsolódó kiszabályozási problémák és a napenergia esetén a magas termelési költségek miatt jelenleg mégsem ezek kaptak elsőbbséget.¹⁹¹

2009-es adatok alapján a villamos energia termelés 8%-a származott megújuló forrásból, ebből a vízerőműveké 9,7%-ot tett ki. A stratégia e helyzet értelmezése kapcsán felhívja a figyelmet arra, hogy a környező országok jobban kihasználják a vízenergia potenciáljukat.¹⁹² A vízerőművekből származó energia növelése kapcsán két fontos irányt vázol a stratégia. Egyrészt, hogy a jövőben a „*vízenergia tekintetében az olyan kiskapacitású energiatermelő egységek elterjedését ösztönözzük, amelyek mobilak, nem okoznak irreverzibilis környezeti változást és nem igényelik komolyabb vízi műtárgyak építését*”.¹⁹³ Másrészt, állapítja meg, lehetőség van arra, hogy nemzetközi megállapodások keretében „*hazánk hozzáférjen az olcsó, régióban található vízerőművi forrásokhoz; egy ilyen jellegű nemzetközi együttműködés azonban kockázatokat is rejt magában ... mert ily*

¹⁸⁷ Elfogadásáról lásd a Nemzeti Energiastratégiairól szóló 77/2011. (X.14.) Ogy. határozatot. Ezt követően Nemzeti Fejlesztési Minisztérium – helyreigazításokkal [!] – kiadta az energiastratégiát egy szerkesztett formátumban; a továbbiakban ezen szerkesztett anyagot idézzük, lásd *Nemzeti Energiastratégia 2030*. 2012, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium.

¹⁸⁸ A *Nemzeti Energiastratégia 2030* egyéb jelentős és/vagy érdekes vonatkozásai: (a) A szennyvizek energetikai felhasználásának erősítése [16., 67. p.]. (b) A stratégia, miközben az atomenergia mellett érvel – konkrétan: hogy a nukleáris energiatermelés jövőjét nem fenyegeti kínálati oldali hiány –, a lehetséges készletek között említi az óceánok vízében található urán és tórium kinyerését [22. p.]. (c) A stratégia a zöldenergia-termelésre alkalmas területként tartja számon a belvíznek való kitettség miatt a mezőgazdasági termelésbe soha nem integrált területeket; pl. agrozemanyag előállítása cukorcirokból v. csicsókából [68., 91. p.]. (d) Magyarország CO₂-tárolás szempontjából rendkívüli elméleti potenciállal rendelkezik, ám – figyelmeztet a stratégia – mindezen tulajdonságok kihasználása során környezetvédelmi szempontból figyelembe kell venni, hogy a lesajtolt CO₂ egyéb, szennyező anyagokat is tartalmazhat, amik veszélyt jelenthetnek a felszín alatti vízbázis tisztaságára [79. p.]. (e) Az energiahatékonyság növelése és a CO₂ kibocsátás csökkentése céljából stratégiai fontosságú a közúti áruszállítás elterelése a vasúti és vízi szállítás irányába. [87., 91. p.].

¹⁸⁹ *Nemzeti Energiastratégia 2030*. 69. p.

¹⁹⁰ Mindkét esetben hangsúlyozandó, hogy ezek egyébiránt elsősorban, de nem kizárólagosan hőtermelési célt szolgálnak; *Nemzeti Energiastratégia 2030*. 15. p.

¹⁹¹ *Nemzeti Energiastratégia 2030*. 15., 69. p.

¹⁹² *Nemzeti Energiastratégia 2030*. 31., 34. p.

¹⁹³ *Nemzeti Energiastratégia 2030*. 80. p.

módon kiszolgáltatottá válnánk, ami ellátásbiztonsági és gazdasági kockázatokkal is járhat”.¹⁹⁴

A stratégia geotermikus potenciálunkat, mint nemzeti kincset azonosítja. A fenntarthatósági szempontokra tekintettel ugyanakkor a stratégia előzetesen hangsúlyozza, hogy a *„feltételesen megújuló energiaforrások (biomassza és geotermikus energia) hasznosításának területén szükséges [olyan] környezeti szempontok fokozott figyelembevétele és fenntarthatósági kritériumok alkalmazása, amelyek kiemelten kezelik a vízgazdálkodási és talajvédelmi kérdéseket*”.¹⁹⁵ A geotermikus energia hasznosítása kapcsán ugyanakkor nem csak az energiatermelés jöhet számításba. Ennek megfelelően a *„jelentős geotermikus potenciál kiaknázásánál figyelembe kell venni az energetikai mellett az egyéb hasznosítási lehetőségeket (ivóvízellátás, gyógyászat, turizmus) is azok megfelelő rangsorolásával. A termálvizek hasznosítása esetében, a helyi adottságok figyelembe vétele mellett meg kell határozni a rendelkezésre álló, valamint a károsodás nélkül kitermelhető termálvíz-készlet mennyiségét (figyelembe véve az engedéllyel rendelkező termálvízkivételek mennyiségét is). Ehhez szükséges a projektek egyedi elbírálása, a vízkészlet mennyiségi állapotának állandó rögzítése és a jogszabályi környezet megteremtése.*”¹⁹⁶

IV. *Magyar vertikális stratégiai dokumentumok és jelentések a vízről.* Magyarországon a vizekről a legkülönbözőbb vonatkozásban készültek stratégiai dokumentumok, programok illetve jelentések. Az eddigi gyakorlatunkat követve igyekszünk a legfontosabbakat számba venni, és röviden bemutatni. Munkánk későbbi részében számos esetben támaszkodtunk ezen dokumentumok adataira illetve megállapításaira.

(a) A vízre vonatkozó stratégiai dokumentumok sorából kiemelkednek az *Európai Unió Víz-keretirányelvéhez közvetlenül kapcsolódó dokumentumok illetve programok.* A később részletesen elemzésre kerülő Víz-keretirányelv fő célkitűzése a vízi környezet fenntartása és javítása az EU-ban; lényegében az, hogy a felszíni és felszín alatti víztestek 'jó állapotba' kerüljenek (főszabály szerint) 2015-ig.¹⁹⁷ A Víz-keretirányelvben foglalt célkitűzések elérésének tervezési alapegységét a vízgyűjtő kerületek képezik, amelynél egy tagországban kisebb egységek (vízgyűjtő, részvízgyűjtő) is létezhetnek. Magyarország egyetlen vízgyűjtőkerülethez (Duna) tartozik. Mindezekon túl a tagállamoknak az egy tagállam területénél nagyobb területen fekvő vízgyűjtőket egy nemzetközi vízgyűjtő kerülethez kellett rendelniük.¹⁹⁸ Erre tekintettel a magyar vízgyűjtő terület a Duna nemzetközi vízgyűjtő kerület részét képezi, és ennek megfelelően a *magyar vízgyűjtő-gazdálkodási terv (VGT) kidolgozása*¹⁹⁹ szoros együttműködésben történt a

¹⁹⁴ *Nemzeti Energiastratégia 2030.* 82. p.

¹⁹⁵ *Nemzeti Energiastratégia 2030.* 41. p.

¹⁹⁶ *Nemzeti Energiastratégia 2030.* 71. p. A stratégia további fontos megállapítása a geotermikus energia elsősorban hőenergia előállítására való felhasználása kapcsán, hogy *„ahol geotermikus potenciál a villamosenergiatermelésre alkalmas, ott szintén a hőhasznosítással kapcsolatosan kell működtetni tekintettel a kombinált rendszerek nagyobb hatékonyságára*”; *Nemzeti Energiastratégia 2030.* 80. p.

¹⁹⁷ Víz-keretirányelv 4. cikk.

¹⁹⁸ Víz-keretirányelv 3. cikk.

¹⁹⁹ A Víz-keretirányelvben előírt feladatok és végrehajtásuk ütemezéséről lásd a 2002/12. Vízügyi Értesítőben megjelent, *A 2000/60/EK irányelv végrehajtásának Magyar Stratégiai Dokumentumáról* szóló Vízügyi Közlemény 1. táblázatát.

többi érintett tagországgal, a munkát a Duna Védelmi Nemzetközi Bizottság (ICPDR) fogta össze.²⁰⁰ E tervezési egységeket alapul véve, az egyes országoknak 2009-ig kellett közzétenniük a vízgyűjtő-gazdálkodási terveiket. Magyarország esetében ez a terv 2010-ben készült el; a VGT kihirdetésére kormányhatározatban került sor előbb 2010-ben, majd 2012-ben.²⁰¹ A VGT által tartalmazott öndefiníció szerint a „VGT nem kiviteli terv, hanem a vizek állapotát feltáró és annak jó állapot-ba hozását megalapozó koncepcionális és stratégiai terv. Célja az optimális intézkedési változatok átfogó (műszaki, szabályozási és gazdasági-társadalmi szempontú) ismertetése, amely meghatározza az intézményi feladatokat, és amely alapján folytathatók, illetve elindíthatók a megvalósítást szolgáló programok (az intézkedések első csomagjának 2012-ig kell működésbe lépnie).”²⁰² Mindennek a tükrében a VGT alapvetően két nagy részre bontható. Egyrészt tartalmaz egy állapotfelmérést, amelyben Magyarország vizeit, azok állapotát veszik sorra a Víz-keretirányelvben meghatározott szempontok figyelembevételével, illetve ennek keretében azonosításra kerülnek a legjelentősebb problémák és azok okai.²⁰³ Másrészt a VGT tartalmazza azt az intézkedési programot is, amelyet a Víz-keretirányelv által meghatározott fő cél elérése érdekében – az állapotfelmérés tapasztalatai alapján – Magyarország megvalósítani tervez a Víz-keretirányelvben meghatározott időkeretben (Magyarország – hasonlóan más tagországokhoz – a kívánt célt nem képes egy ütemben, vagyis 2015-ig, elérni, hanem csak több, hatéves-ciklusban vállalja a feladat végrehajtását).

(b) Tekintettel a Tisza jelentőségére Magyarország környezeti-gazdasági-társadalmi viszonyaiban, ezért mindenképpen ki kell térni a Tisza szabályozásáról szóló programra, az ún. *Vásárhelyi-terv továbbfejlesztésére*.²⁰⁴ A szabályozás gondolata nem előzmények

²⁰⁰ A magyar VGT tervezésének egységei: egy országos vízgyűjtő-gazdálkodási terv, négy – Duna-közvetlen, Tisza, Dráva, és Balaton (utóbbi – mely részvízgyűjtőt a Duna-közvetlen részgyűjtőből választották le jelentősége miatt – az egyetlen, amely nemzetközi behatásoktól mentesnek tekinthető) – részvízgyűjtő terv, 42 tervezési alegység, és a víztestek, mint a tervezés legkisebb egységei (nevezetesen: 869 vízfolyás szakasz, 213 állóvíz, valamint 185 felszín alatti víztest). VGT, 3. p. Lásd továbbá Víz-keretirányelv 5. cikk.

²⁰¹ A VGT kihirdetéséről jelenleg a Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II.23.) Korm. határozat rendelkezik. A VGT-t korábban a 1127/2010. (V.21.) Korm. határozat melléklete tartalmazta, ám ezt a határozatot a 6/2011. (II.3.) AB határozat 2011. június 30-i hatállyal megsemmisítette. Az AB határozat elemzését lásd a munka későbbi részében.

²⁰² VGT, 5-6. p.

²⁰³ A szakirodalomban a VGT által feltárt legfontosabb problémákat az alábbiakban summázták: „(a) szervesanyag- és tápanyagterhelések, (b) a felszíni és a felszín alatti vizek szennyezése veszélyes anyagokkal, (c) a használt termálvizek felszíni vizekbe történő elhelyezése, (d) vízi élőlények hosszmenti mozgásának korlátozása vízfolyásokon, (e) vízfolyások ökológiai állapotának befolyásoltsága szabályozottságuk és árvízvédelmi létesítményeik miatt, (f) vizes élőhelyek állapotának befolyásoltsága belvízvédelmi tevékenység és aszály hatására, (g) vízfolyások és állóvizek vízjárásában bekövetkező változások, (h) a felszín alatti vizek mennyiségi állapotának kedvezőtlen változásai, (i) ivóvíz- vagy élelmiszer-előállítás céljára használt felszín alatti vizek nem megfelelő minősége, illetve veszélyeztetettsége, (j) lehetséges vízgazdálkodási fejlesztési projektek (pl. a Duna hajózhatóságának biztosítása, vízlépcsők építése a nagy sík vidéki folyókon stb.) által okozott hidromorfológiai változások.” SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 110-111. p.

²⁰⁴ Lásd a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése) közérdekűségéről és megvalósításáról szóló 2004. évi LXVII. törvényt.

nélküli.²⁰⁵ A Vásárhelyi-terv ugyanakkor több kívánt lenni, mint pusztán egy árvízvédelmi intézkedés, és egyfajta térségfejlesztési programot (infrastruktúra, környezetvédelem, ökoturizmus, etc.) is magában foglalt. A Vásárhelyi-terv továbbfejlesztésének módosítása ill. megvalósítása kapcsán ugyanakkor komoly kritikák jelentek meg, amelyekben a bírálók kifogásolták – többek között – ezen térségfejlesztési program elsorvadását.²⁰⁶ Pozitívan értékelendő viszont a tény, hogy az érintett országok összefogásával elkészült a *Tisza integratív vízgyűjtő-gazdálkodási terve* 2011-ben.²⁰⁷

(c) Az EU vízstratégiájának (Blueprint) készítésével nagyjából párhuzamosan fogalmazódott meg egy átfogó *magyar vízstratégia* elfogadásának szükségessége. Jelen tanulmány kéziratának lezárásakor még csak kevés információ állt rendelkezésre magáról a vízstratégiáról, azonban a kézirat lezárását megelőzően tette közzé a Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) a *Nemzeti Aszálystratégia* vitaanyagát,²⁰⁸ amely egy komoly lépésnek tekinthető a vízstratégia elkészítésének folyamatában. Az aszálystratégiánk célja, „*hogy a társadalom felelős, és döntéshozó tagjai és szervezetei számára rendszerbe foglalja az aszály elleni küzdelemhez szükséges fogalmakat, módszereket, lépéseket és mindazokat az eszközöket, amelyeket használni lehet az aszály megelőzésére, továbbá annak bekövetkeztekor az okozott károk mérséklésére és türéseire. Alapot jelent a rövid távú akcióprogramok kialakításához, továbbfejlesztése pedig tárgya az aszályval való rendszeres további foglalkozásnak.*”²⁰⁹ A vitaanyag felhívja a figyelmet a fogalmi nehézségekre, vagyis arra, hogy az aszály fogalmára nincs egységesen használt meghatározás, az lényegében az érintett ágazatonként változik.²¹⁰ Az aszálystratégia azon megállapítása, hogy az aszálygyakoriság Magyarországon is növekedni fog, önmagában nem számít újdonságnak. Fontos észrevételeket fogalmaz meg ugyanakkor az aszály természetével kapcsolatban más természeti katasztrófákkal összevetve: gyakran hosszabb idő kell a kialakulásához; sem a pontos kezdete, sem a vége ill. sem a térbeli kiterjedése nem ismert; az általa okozott károk becslése nehezebb; hatásai sokrétűbbek (az élet

²⁰⁵ Nem mellesleg 2004-ben a Tisza vízgyűjtőjéhez tartozó országok miniszterei egy memorandumot fogadtak el a Tisza-vízgyűjtő közös vízgazdálkodása vonatkozásában: *Towards a River Basin Management Plan for the Tisza river supporting sustainable development of the region – Memorandum of Understanding*, Bécs, 2004. december 13.

²⁰⁶ JNO: 4891/2009. sz. jogszabályhoz fűzött vélemény a *Vásárhelyi-terv továbbfejlesztéséről*.

²⁰⁷ INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE PROTECTION OF THE DANUBE RIVER: *Integrated Tisza River Basin Management Plan*. 2011 (végső változat).

²⁰⁸ VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*. A Nemzeti Aszálystratégia vitaanyaga, közreadva: 2012. június 25.

²⁰⁹ VM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*, 1. p.

²¹⁰ Az EEA csoportosítására utalva: „*Meteorológiai aszály*: csapadéhiány (tartósság és/vagy intenzitás szempontjából) a hosszúidejű átlaghoz viszonyítva. Azzal az időtartammal (hónap, év) lehet jellemezni, amelyek alatt a tényleges csapadékevétel egy adott helyen tartósan elmarad a klimatikus elvárhatótól. *Hidrológiai aszály*: a felszíni és felszín alatti víz hiányára utal, a vízfolyások hozamának, a hőmennyiségnek, és a tavak, tározók, valamint felszín alatti vízáradók szintjének szempontjából. *Mezőgazdasági aszály*: elégtelen talajnedvesség egy adott termény igényeihez képest, egy adott időben. Megnyilvánulása a terményhozam csökkenése, a növény átlagoshoz képest elmaradó vízellátása miatt; *Társadalmi-gazdasági aszály*: amikor a fizikai vízhiány hatással van az egészségre, jólétre, életminőségre, illetve amikor veszélybe kerül egy gazdasági termék előállításához szükséges vízellátás. A csökkenő vízellátás mérhető hatása a társadalomra, pl. termelés-kiesés, a vízi úton történő szállítás korlátozása, az ivóvíz ellátás korlátozása.” Lásd VM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*, 2. p.

valamennyi területén jelentkeznek); etc.²¹¹ Az aszálykárok megelőzésének és csökkentésének lehetőségeit számba véve, a vitaanyag hasonló intézkedési lehetőségeket körvonalaz, mint a hasonló témájú, európai uniós szintű dokumentumok.²¹² A vitaanyag hangsúlyozza, hogy az aszálykezelés és a VGT szoros összhangban van egymással.²¹³ Jelen munka kéziratának lezárását követően, 2012 októberében a Kormány felhívta az érintett minisztereket, hogy dolgozzák ki a Nemzeti vízgazdálkodási, öntözési és aszálystratégiát és annak részletes cselekvési programját 2013. június 30-ig.²¹⁴

(d) A fentiekén túl számos, a magyar vizeket érintő dokumentumot, jelentést készítettek a legkülönbözőbb szervezetek illetve intézmények (lásd az Állami Számvevőszéket,²¹⁵ a 2012 januárjáig működő Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosát,²¹⁶ az Országos Környezetvédelmi Tanácsot, etc.). Az elkészült anyagok közül magunk részéről – munkánk jelen részében – a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) stratégiaalkotási tevékenységével kívánunk részletesebben foglalkozni. A MTA elnöke még 2009 elején kezdeményezett stratégiai elemzéseket az ország fejlődése szempontjából kiemelt területeken. A nyolc kiemelt terület közül az egyik a víz volt. A magyar vízkészletek és a hozzájuk kapcsolódó igények bemutatása kapcsán elkészült – a vízkészlet-gazdálkodás legfontosabb vonatkozásaira is kitérő – 2011-es tanulmány²¹⁷ erős integratív szemlélet jellemzi. Megítélésünk szerint ugyanakkor a WWDR4 által javasolt 'víz-élelmiszer-energia nexus' nem érvényesül kellő mélységben; a hatalmas tapasztalattal rendelkező szerzőgárda javára viszont meg kell említeni, hogy a MTA köztisztületi stratégiai programok között ott van az élelmiszerbiztonság²¹⁸ és az energiasztratégia²¹⁹ is. A

²¹¹ VM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*, 9. p.

²¹² Lásd VM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*, 33-48. p.

²¹³ „A VKI megfelelő jogi eszköz szerepét is betölti a vízhiány, ill. a szárazság kezelésére. A vízgyjűjtő-gazdálkodási tervezés során a környezeti célkitűzések elérésére (4. cikk) intézkedési programokat kellett készíteni, melyek tartalmazhatnak akár egyetlen alkalomra vonatkozó szárazság, ill. vízhiány kezelési tervet, vagy terveket. Ezeket a lehetőségeket a 11. és 13. cikk tartalmazza. A speciális aszálykezelési 'altervek' a 13.5. cikk szerint a VGT kiegészítései lehetnek. Az aszály-kezelés módja a vízgyjűjtő-gazdálkodási tervek kiemelt részét képezheti a szélsőséges időjárású vagy rendszeresen vízhiányos területeken.” VM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*, 33. p.

²¹⁴ 1432/2012. (X.9.) Korm. határozat a *nemzeti vízgazdálkodási, öntözési és aszálystratégia kidolgozásának elrendeléséről*.

²¹⁵ Az Állami Számvevőszék több jelentése is érinti a vizeket. Ezek közül, átfogó jellege miatt kiemelkedik: ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a vizek védelmének és a vízgazdálkodási feladatok ellátásának ellenőrzéséről*. 1049. számú jelentés, 2011. február.

²¹⁶ A JNO több jelentése is érinti a vizeket. Ezek közül, átfogó jellege miatt kiemelkedik: JNO: 4891/2009. sz. jogszabályhoz fűzött vélemény a *Vásárhelyi-terv továbbfejlesztéséről*; JNO: 319/2010. sz. állásfoglalás a *regionális vízművek átszervezésével kapcsolatos vizsgálatról*; JNO: 536/2010. sz. állásfoglalás a *Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában*; JNO: 656-2/2010. sz. vélemény a *katasztrófavédelmi rendszer javításáról és fejlesztéséről koncepcióhoz*; JNO: 30-81/2011. sz. állásfoglalás a *Duna-völgy fejlesztéspolitikájáról és ökoszisztéma szolgáltatásainak, haszonvetélteli lehetőségeinek megőrzéséről*.

²¹⁷ SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 16-20., 121-167. p.

²¹⁸ CSAKI Csaba (szerk.): *Élelmiszerbiztonság*. Köztisztületi Stratégiai Programok, Budapest, 2010, Magyar Tudományos Akadémia. A Tanulmány vízzel kapcsolatban tett fő megállapításai: (a) Az öntözéssel kapcsolatban: „A vízgazdálkodás, a vízkormányzás, az öntözés fejlesztése (a szállítási szempontokon túlmenően is) hatalmas feladat. Ha az éghajlatváltozásról szóló tudományos

tanulmányban a vízkészletek kapcsán feltett legalapvetőbb kérdés, hogy a magyar társadalom az elkövetkező években (a tanulmány főbb, hosszú távú megállapításai 15 éves időintervallumra koncentrálnak) ki tudja-e elégíteni területileg és időben az igényeit a Magyarországon rendelkezésre álló készletekből. A tanulmány készítői, támaszkodva – többek között – a Magyarország Vízügytő-gazdálkodási Tervében foglaltakra is, lényegében arra a következtetésre jutnak, hogy a társadalom igényei a jövőben is kielégíthetők lesznek, ugyanakkor fontos szempontokra és komoly veszélyekre hívják fel a figyelmet a jövő kapcsán. Az ország vízmérlegének fontosabb adataiból – nevezetesen: külföldről évi 112 km³ víz érkezik, amelyhez adódik 56 km³ hazai csapadék és 6 km³ hazai lefolyás; ebből a mennyiségből 49 km³ párolog el, és 117 km³ víz külföldre távozik; az ország vízfelhasználása 1-1 km³ víz a felszíni és a felszín alatti vizekből – az alábbi következtetések vonhatók le, illetve az adatokhoz az alábbi megjegyzések tehetők:²²⁰ (a) Az ország folyóvizeinek nagy része (95%) külföldről érkezik. A környező országokkal azonban nemcsak a felszín feletti vizeink esetében van szoros kapcsolatunk, hanem a felszín alatti vizeink esetében is; az ország 185 db felszín alatti víztestéből 95 db határokkal osztott.²²¹ Mindebből világosan látszik – tehetjük hozzá –, hogy az ország biztonságos vízellátása szempontjából nagy jelentőséggel bír a szomszédos országokkal való együttműködés, illetve a velük való vitás kérdések jogilag is megnyugtató módon történő rendezése. (b) Az ország felszíni vízből történő vízfogyasztása a hazai lefolyásnak csak egy hatoda, a maradék részt a tőlünk délebbre fekvő országoknak adjuk tovább. A vízbőségünk azonban – figyelmeztet a jelentés – csak látszólagos, ugyanis az ország kis vízfolyássűrűsége miatt a vízbőség csak a nagy folyók mellett közvetlenül található területeket jellemzi, és – mivel a víz szállítása nagyon költséges, továbbá köszönhetően a

megállapítások helyesek, akkor az egyre gyakoribb aszályos esztendők nem véletlenek. Ez esetben elfogadhatatlan, hogy hazánkat több víz hagyja el, mint amennyi beömlik. Ez esetben elfogadhatatlan, hogy az ország mezőgazdasági területének mindössze 3%-a öntözhető. Ezt az arányt legalább 15%-ra érdemes (szükséges!) növelni.” [16. p.]. (b) A környezetből eredő kedvezőtlen hatások csökkentésével kapcsolatban: „A biztonságos élelmiszer-előállítás feltétele a környezet szennyezettségének lehető legalacsonyabb szinten tartása. A növényi és állati szervezetbe bekerülnek a talajban, a levegőben, a vízben előforduló szennyező, mérgező anyagok, amelyek eliminálása az élelmiszer-előállítás során már nehezen vagy egyáltalán nem oldható meg. A környezeti szennyeződés így az emberi szervezetbe kerül, ahol megbetegedésekhez vezet. ... A vízbiztonság része az élelmiszer-biztonságnak. Természetes vizeink, valamint az ivóvízbázis ellenőrzése és védelme alapvető jelentőségű.” [114. p.]. (c) Az integratív szemlélet erősítésével kapcsolatban: „Az élelmiszer-biztonsági előrejelzéseket más, globális kérdésekbe (víz- és energiaellátás, klímaváltozás, környezeti hatások, társadalmi változások stb.) beágyazva kell vizsgálni.” [121. p.]. (d) Az élelmiszerlánc védelme a szándékosan ártó magatartásokkal szemben: „A biztonságos élelmiszer- és ivóvízellátás is a kritikus infrastruktúra elemei közé tartoznak, ezek megvédésében társadalmi, kormányzati és vállalkozói feladatok is vannak. Ezért mind a kormányzatnak, mind az élelmiszer-vállalkozásoknak fel kell készülniük arra, hogy a szándékos élelmiszer-szennyezés, -hamisítás és -csalás lehetőségét megelőzzék, illetve elhárítsák. A kritikus infrastruktúrák... sebezhetőségét felismerve az Európai Unió is kialakította ... az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javításának szükségességéről, ennek értékeléséről szóló 2008/114/EK irányelvet, amelyet hazánknak is át kell vennie.” [138. p.].

²¹⁹ Lásd különösen a termálvíz, és a vízenergia hasznosításához kapcsolódó részeket; LOVAS Rezső (szerk.): *Megújuló energiák hasznosítása*. Köztisztületi Stratégiai Programok, Budapest, 2010, Magyar Tudományos Akadémia, 52-66. p., 93-98. p.

²²⁰ SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 17-18. p., 51-53. p.

²²¹ VGT, 47. p.

víz egyenetlen éves időbeni eloszlásának – az ország meghatározó részén lényegében vízhiány van. Ebből kifolyólag *a vizeinket valójában vissza kellene tartanunk illetve tárolnunk*, és csak egy hatékonyabb vízfelhasználást követően engedhetnénk meg, hogy azok továbbfolyjanak; a lassabb vízvezetéssel sikeresebben kezelhetnénk az ún. `sok víz – kevés víz` kérdését is (azaz egy ilyen integrált megközelítés alapján a belvizeket és az árvizeket először tárolni, majd száraz, aszályos időszakban hasznosítani lehetne). Amíg a gyors vízvezetétesen alapuló vízgazdálkodási megközelítésen nem változtatunk – hívják fel a figyelmet a jelentés elkészítői – addig, a magyar vízgazdálkodás szükségképpen velejárói lehetnek „*az egyre jobban elavuló települési vízi infrastruktúra, a nyitott víz- és anyagforgalom a településeken, a befogadóknak és a földeken, a süllyedő talajvízszintek és az emelkedő legnagyobb árvízi szintek, az ökológiai szemlélet megvalósításának a hiánya*”.²²² Az ország vízkészlet-gazdálkodására a későbbiekben várhatóan jelentős hatással bír majd az éghajlatváltozás is;²²³ az éghajlatváltozás e várható hatásaival kapcsolatosan a MTA stratégia fontosnak tartaná a „*két- és többoldalú nemzetközi együttműködés[t] az éghajlatváltozás esetén várható, változóan hasznosítható vízkészletek megosztására*”.²²⁴

1.3. A víz, mint jogi tárgy és a vízjog szabályozási csomópontjai

A fentiek alapján immáron tisztában lehetünk azzal, hogy a vízzel kapcsolatos jogi szabályozásnak milyen természettudományi törvényszerűségekre, valamint szakpolitikai szempontokra kell figyelemmel lennie. Jelen alfejezetben azt vizsgáljuk meg, hogy a XXI. század kihívásaira fenntartható megoldást kínáló vízjog kialakításának melyek a legfontosabb szervezési szempontjai.

Az államnak a vízgazdálkodás szabályozásában és működtetésében vállalt szerepe (*water governance*) a XXI. század kihívásai közepette különös jelentőségre tett szert. Többek között erre hívja fel a figyelmet a – már korábban hivatkozott – *Hidrológiai biztonság a 21. században* címet viselő Miniszteri Nyilatkozat, amelyet Hágában a második Víz Világfórumon²²⁵ (2000. március 17-22.) fogadtak el 2000. március 22-én. A Miniszteri Nyilatkozatban megfogalmazásra került, hogy a vízzel, mint erőforrással való gazdálkodás egyik legfontosabb kihívása „*a víz bölcs szabályozása és a vele való bölcs*

²²² SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 54. p.

²²³ VGT, 413-423. p.; SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 46-48., 51., 53. p.; *Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2008-2025*, 71-73. p.

²²⁴ SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 68-69. p. A magyar vízstratégiához kapcsolódó egyéb szakirodalomhoz lásd még SZÜCS Péter – SALLAI Ferenc – JOLÁNKAI Géza – MADARÁSZ Tamás: Bevezetés. In: SZÜCS Péter – SALLAI Ferenc – ZÁKÁNYI Balázs – MADARÁSZ Tamás (szerk.): *Vízkészletvédelem. A vízminőség-védelem aktuális kérdései*. Miskolc, 2009, Bíbor Kiadó, 15-20. p.

²²⁵ A Víz Világfórumok nem ENSZ találkozó. Mégis sokan – civilek, politikusok, kormányképviselők, szakértők, újságírók – vesznek rajta részt. Az egyes Világfórumok egyre nagyobb nyilvánosságot kapnak, így nagy fontosságuk van a vízzel kapcsolatos problémák tudatosításában. A Világfórumok szervezői a *World Water Council*, a *Global Water Partnership* továbbá a *World Commission on Water for the 21st century* látszólag elfogulatlanok, ugyanakkor vannak, akik a magáncégek és a neoliberális érdekek támogatóinak tartják ezeket. Lásd HILDERING: *Op. cit.* 5. p.

gazdálkodás”.²²⁶ Az állami szerepvállalásnak a jogalkotás ugyan csak az egyik, ám annál inkább meghatározó, eleme. Jobb esetben az állami jogalkotás egy megfelelő módon kialakított, *hosszú távú szempontokat figyelembe vevő, fenntartható és integratív* (mind külső, mind belső integrációs szempontokat figyelembe vevő²²⁷) vízügyi szakpolitikára támaszkodik, amely politika pedig különböző stratégiákon keresztül valósul meg (a jogi eszközökön túl ilyen lehet a gazdasági vagy az oktatási-tájékoztatási stratégia is).

A vízszabályozással kapcsolatos talán legfontosabb elvárás, hogy az figyelemmel legyen és alkalmazkodjon a hidrológiai törvényszerűségekhez, és a szabályozásban érvényesüljön egy – a vízkörforgáson alapuló – rendszerszemlélet. Természetesen a vízzel kapcsolatos természeti törvényszerűségeket és fenntartható vízgazdálkodás szempontjait a környezetet érintő más jogszabályok megalkotásakor is figyelembe kell venni (pl. földszabályozás és földvédelem, erdőgazdálkodás és erdővédelem, levegővédelem, etc.).²²⁸

A FAO szakértői egy tanulmányukban közzétették, hogy mitől lesz jó és a mai kor kihívásainak *megfelelő az államok vízszabályozása*. Három – egy modern jogállamban nem ismeretlen, ám (megítélésünk szerint) ennek ellenére nem feltétlenül érvényesülő – feltételt nevesítettek, amelyek az alábbiak.²²⁹ (1) A szabályozásnak *egyszerűnek és érthetőnek* kell lennie. A szakértők maguk is hangsúlyozzák, hogy e hangzatos feltétel teljesítése nem egyszerű feladat, már csak a vízkörforgás komplexitásából kifolyólag sem.²³⁰ (2) További fontos feltétel a *jogbiztonság érvényesítése*, különösen a szerzett jogok védelme és közigazgatási eljárások átláthatósága esetében. (3) A megalkotott jogszabályok *következetes végrehajtása* és a kapcsolódó szankciók kikényszeríthetősége.²³¹

Mindezek alapján elérkeztünk azon kérdéskörig, hogy a vízjognak melyek azok a konkrét *szabályozási csomópontjai (más néven szabályozási koncepciói)*, amely mellett kialakítható a fent vázolt szabályozás. Korántsem egyszerű ugyanis egy olyan komplex, a

²²⁶ WORLD WATER COUNCIL: *Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the 21st Century*. Second World Water Forum, Hága, 2000. március 22.

²²⁷ FODOR László: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Miskolc, 2000, Bíbor Kiadó, 13-29. p.

²²⁸ BURCHI, Stefano – POPP, Christie – TUCKER, Claire – VAPNEK, Jessica: Water governance: Policy and legal frameworks. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 63-64. p.

²²⁹ BURCHI – POPP – TUCKER – VAPNEK: Op. cit. 2009, 65-67. p.

²³⁰ Magyarországi viszonylatban magunk részéről gyakorta találkozunk érthetetlen vízjogi szabályozással; példa erre a felszín alatti vizek bonyolult szabályozása, amely megszületése megítélésünk szerint annak is betudható, hogy a jogszabály-előkészítés során a hidrológiához értő és a jogász szakemberek között nem megfelelő szintű szakmai egyeztetés zajlott; azaz a hidrológiai törvényszerűségeket szolgáló természettudományos-mérnöki elvárásokat nem megfelelő módon sikerült átültetni jogszabályi formába.

²³¹ Véleményünk szerint Magyarországon sajnos ezen feltétel nem teljesítésének (is) betudhatjuk a 2010-es vörösiszap katasztrófát, amikor is a különböző közigazgatási szervek lényegében elmulasztották teljesíteni eljárási kötelezettségüket. JNO: 619/2010. sz. állásfoglalás az *Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában*, 121. pont.

társadalom-gazdaság-környezet majd minden elemével összefüggő területnek, mint a víz, megfelelő jogi szabályozást kialakítani. A következőkben három tanulmányt mutatunk be, amelyek e kérdéskört körbejárva próbálnak meg választ adni arra, hogy *a vizek, mint a jogi szabályozás közvetett tárgyának milyen főbb vonatkozásait kell egy modern, XXI. századi társadalomnak a jogi összefüggések rendszerében szabályoznia, ha meg kíván felelni a fenntartható, integratív vízgazdálkodás kihívásainak*. Ezt követően térünk ki arra, hogy megítélésünk szerint – a magyar helyzetre tekintettel – mely szabályozási csomópontok mentén tartjuk kívánatosnak kialakítani Magyarországon vizekre vonatkozó integratív, fenntartható vízjogi szabályozását.

I. A FAO egy szakértői tanulmányában a *nemzeti vízszabályozás legfontosabb tartalmi elemeiként* kerültek megfogalmazásra a szabályozási csomópontok (vagyis olyan jogterületekként és jogintézményekként, amelyekre napjaink vízszabályozásának mindenképpen ki kell terjednie; mondhatni egyfajta minimumok). Ezek a következők:²³² (a1) *A vizek tulajdonjoga és egyéb kapcsolódó jogi helyzete*.²³³ Ez az összetevő a tulajdonjog kérdéskörében magában foglal minden előírást az ún. nyílt (azaz jogszabályban egyértelműen rögzített) állami tulajdoni rendszertől a kevésbé direkt megközelítésig, mint amilyen a *'public trust doctrine'* is, amely a vizeket mindenki tulajdonának tekinti, és amely szerint az állam a vizeket csak egyfajta gondviselőként vagy megbízottként kezeli. Egyes jogrendszerek (mint amilyen a magyar is) nem zárják ki bizonyos típusú vizek magántulajdonba kerülésének lehetőségét sem. Bizonyos jogrendszerekben – ahol ez létezik – ehhez az összetevőhöz sorolható a vízhasználati jogok (*water rights*) jogintézménye is. (a2) *A vizek kitermelésének szabályozása*.²³⁴ A vízjog egyik alapvető szerepe, hogy meghatározza a vízhez, mint természeti erőforráshoz való hozzáférés szabályait az egyes – egymással adott esetben konkuráló – vízhasználók között. A vizek használatának szabályozása gyakorta egy engedélyezési rendszer keretében valósul meg, és gyakorta kapcsolódik hozzá egy jogszabályban meghatározott víz-kielégítési sorrend, amelyben a jogalkotó meghatározza az egyes vízhasználatok közötti preferencia szabályait. A vízhasználati engedélyek kapcsán központi kérdésként merülhet fel az egyes országok jogrendszerében, hogy az engedélyező hatóságok milyen szempontokat vesznek figyelembe az engedélyezésnél, miként követik figyelemmel a vizek aktuális állapotát, és hogy a szükséges beavatkozások érdekében miként tudják felfüggeszteni vagy módosítani a kiadott engedélyeket. További szabályozási kérdés lehet az engedélyezés kapcsán az engedélyhez kapcsolódó gazdasági eszközök köre (pl. díjak), és hogy az engedélyeket át lehet-e ruházni másokra. (a3) *A környezetvédelmi előírások*.²³⁵ A vízügyi jogalkotásnak nem csak a vizek mennyiségére, de minőségére is tekintettel kell lennie. Annak érdekében, hogy adott ország döntéshozói meg tudják előzni a vizek elszennyeződését, engedélyhez lehet kötni bizonyos anyagok vízbe történő kibocsátását. A szennyező források különböző típusaira (pl. szennyező pontforrás vagy diffúz) eltérő szabályozási módszerek és előírások vonatkozhatnak. A környezet és a víz védelme érdekében az egyes országok tipikusan részletes szabályokat állapítanak meg a

²³² BURCHI – POPP – TUCKER – VAPNEK: Op. cit. 2009, 67-75. p. A FAO szakértők egy internetes oldalt (www.waterlawandstandards.org) is ajánlanak, ahol ezen szempontok alapján össze lehet hasonlítani az egyes országok jogalkotását.

²³³ BURCHI – POPP – TUCKER – VAPNEK: Op. cit. 2009, 68. p.

²³⁴ BURCHI – POPP – TUCKER – VAPNEK: Op. cit. 2009, 68-70. p.

²³⁵ BURCHI – POPP – TUCKER – VAPNEK: Op. cit. 2009, 70-73. p.

szennyvizekkel összefüggésben. A jogalkotóknak különösen nagy figyelmet érdemes szentelni a vízi és vízhez kapcsolódó ökoszisztémák igényeire. (a4) *A vízgazdálkodási és vízvédelmi közigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó előírások.* Ezek a szabályok fontos hatásköri és illetékességi szabályokat állapítanak meg.²³⁶ (a5) *Az ivóvízre és a vízszolgáltatásokra vonatkozó előírások.* A vízjogi előírásoknak megfelelő, biztonságos, elfogadható, fizikailag hozzáférhető és megengedhető vizet kell garantálniuk személyes és háztartási használatra. Az előírásoknak biztosítaniuk kell mind a hozzáférést, mind a minőséget az ivóvíz esetén.²³⁷ Mindezen összetevőkön túl egy adott állam jogrendszerében még számos olyan fontos jogterület van, amelyek komoly hatással bírnak a vízgazdálkodásra és a vizek védelmére.²³⁸

II. A FAO egy másik szakértői tanulmánya²³⁹ további három, a fenti klasszikusoktól némileg elkülönülő szabályozási koncepcióval egészíti ki a fenti szabályozási csomópontokat. Ezek: (a) a víz, mint áru; (b) a víz, mint szolgáltatás; (c) a víz, mint emberi jog. Mindhárom esetében kijelenthető, hogy komoly nemzetközi relevanciája van. Az első két szabályozási csomópont kapcsán különösen a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) keretei közt bontakozott ki szakmai vita a víz WTO-jogi besorolása kapcsán, amely vita természetesen nem maradt visszhang nélküli a WTO keretein kívül sem. A víz (pontosabban a vízhez való hozzáférés), mint emberi jog elismerése napjainkban is folyamatban van (emlékeztetőül utalva itt a Rió+20 korábban ismertetett záródokumentumára). Ez utóbbi szabályozási koncepció gyakorta kerül összeütközésbe az előző kettő koncepcióval, ennek megfelelően a témával foglalkozó jogász szakértők egyik feladata a három koncepció közötti megfelelő egyensúly kialakítása a kívánt célok elérése érdekében.

III. A vizek jogi szabályozásával foglalkozó számtalan tanulmány között figyelemre méltó kísérletnek tekinthető *Antoinette Hildering* megközelítése, aki a vizek jogi szabályozásának koncepcióit a *fenntartható fejlődés három (társadalmi, gazdasági, környezeti) dimenziója* mentén próbálta meg kialakítani.²⁴⁰ Munkánk korábbi részében már foglalkoztunk Hildering munkájával, amikor a fenntartható fejlődés dimenzióinak megfelelően csoportosította a vízhasználatokat. Vízjogi koncepciói lényegében ezen vízhasználati csoportosításra épülnek, és ennek megfelelően megkülönbözteti: a vizet, mint társadalmi jószágot; a vizet, mint gazdasági jószágot; a vizet, mint környezeti jószágot. Ezen a csoportosítási alapon a nemzetközi jogász Hildering számos társadalmi-jogi problémát elemez minden egyes jószág esetén három – hidrológiai területi alapon lehatárolt – szinten (helyi, nemzeti, nemzetközi). (a) *A víz, mint társadalmi jószág* koncepciója lényegében a *vízhez való hozzáférés* kérdéskörét öleli fel. A nemzetközi jog intézményei közül e jószághoz helyi szinten a *vízhez való emberi jog*, nemzeti szinten a *szegénység leküzdése*, nemzetközi szinten pedig a (nemzedéken belüli, nemzedékek közötti, illetve fajok közötti) *méltányosság* kötődik. (b) *A víz, mint gazdasági jószág*

²³⁶ BURCHI – POPP – TUCKER – VAPNEK: Op. cit. 2009, 73-74. p.

²³⁷ BURCHI – POPP – TUCKER – VAPNEK: Op. cit. 2009, 74-75. p.

²³⁸ Ezen tényezőkről lásd bővebben BURCHI – POPP – TUCKER – VAPNEK: Op. cit. 2009, 75-86. p.

²³⁹ A téma feldolgozásáról lásd még MOSOTI, Víctor – VAPNEK, Jessica – VIDAR, Margret: *Conceptions of water*. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 328-341. p.

²⁴⁰ HILDERING: Op. cit. 73-140. p.

szabályozási koncepciója a *víz feletti hatalom* kérdéskörét foglalja magában. A nemzetközi jog intézményei közül e jósághoz helyi szinten a *víz hasznosításának joga* (tulajdoni, szuverenitási kérdéseket, valamint a vízhasználat prioritásait beleértve), nemzeti szinten a *víz áruként* definiálása (a magán- és köz vízgazdálkodás kérdései), nemzetközi szinten a *támogató és nyílt gazdasági rendszer* (a víz nemzetközi kereskedelmi kérdései és a vízszektorban megvalósuló beruházások) köthető. (c) A *víz, mint környezeti jószág* koncepció a *víz védelme* kérdéskörét jelenti. A nemzetközi jog intézményei közül e jósághoz helyi szinten a *víz védelmének kötelezettsége* (a növekvő kereslet, az utánpótlási ráta, a környezeti hatásvizsgálat kérdéskörei), nemzeti szinten a *környezet védelme* (ez magában foglalja az ökoszisztéma védelmét, a vízszennyezés elleni küzdelmet, etc.), nemzetközi szinten a *környezeti integritás* (vízgyűjtő területi megközelítés, tengeri környezet, egymásraultalság) kötődik. A javak különböző koncepcióinak bemutatását követően az egyes jóságek közötti érdekütközéseket veszi sorra.²⁴¹ Így például a társadalmi-gazdasági tengely mentén a *fejlődés a vizeken keresztül* problémakör (lényegében a fejlődéshez való jog, az önrendelkezéshez való jog, a közös ám differenciált felelősség), a társadalmi-környezeti tengely mentén az *élet a víz támogatásával* problémakör (vagyis az egészséges környezethez való jog, az elővigyázatosság elve, az öko-igazságosság), míg a gazdasági-környezeti relációban a *víz fenntartható használata* problémakör (nevezetesen a szennyező és a használó fizet elve, a környezeti károk elkerülése, az emberiség közös öröksége) kerül elemzésre.

IV. A fenti munkák rendszereire és megállapításaira támaszkodva, azokat némileg módosítva, illetve kiegészítve, a magyar sajátosságokra tekintettel magunk részéről a következő *jogi szabályozási csomópontokat* (más néven *vízjogi szabályozási koncepciókat*) tartjuk indokoltnak meghatározni. A szabályozási koncepciók bemutatása előtt azonban fontosnak tartjuk kiemelni, hogy e szabályozási koncepciók körét nem tartjuk sem kizárólagosnak, sem lezártnak; ezzel szemben sokkal inkább vitaindító lehet a szabályozási körök meghatározásának jelen kísérlete. Lényegesnek tartjuk továbbá kiemelni, hogy az egyes szabályozási csomópontok eltérő relevanciával bírnak nemzetközi, európai uniós és nemzeti szinten; továbbá egymástól jelentősen eltérő jogviszonyokat foglalnak magukban. Ennek megfelelően az egyes szabályozási csomópontok bemutatása is esetenként eltérő logika mentén történik. E jogi koncepciók körülhatárolásának célja egyrészt egy integratív, rendszerszintű szemlélet alkalmazásának megkönnyítése a vizek jogi szabályozása kapcsán, másrészt az egyes szabályozási közötti összefüggések feltárása, és ennek megfelelően, a következtetések levonását követően a fennálló jogi struktúra esetleges módosítása.

Rendszerünk alapját (a) a vízzel kapcsolatos tulajdoni kérdések képezik – *a víz, mint a tulajdonjog tárgya* névvel illetve –, amely kérdések alapvetően a magánjog által meghatározottak. (b) Ezt követően foglalkozunk *a víz, mint környezeti elem, illetve természeti erőforrás* szabályozási körével, amelyet pedig javarészt közjogi alapú koncepciónak tekintünk. Meg kell jegyezzük, hogy ebben a szabályozási csomópontban már önmagában is egy nagyfokú integratív fejlődés zajlott le, javarészt a klasszikus vízgazdálkodási jog és a környezetjog viszonylatában, amely miatt – megítélésünk szerint – a két terület szétválasztása meglehetősen viszonylagos lehet. (c) A harmadikként kiemelésre került szabályozási koncepció alapvetően a két nagy jogi terület, vagyis a

²⁴¹ HILDERING: *Op. cit.* 141-168. p.

magánjog és a közjog mezsgyéjén található, és *a víz, mint a kereskedelem tárgya (áru illetve szolgáltatás)* elnevezést kapta. Jelen koncepció egyik meghatározó területe a vízszolgáltatás, mint *közszolgáltatás* kérdésköre is. (d) A munkánk utolsó érdemi részében – a mélyebb szintű elemzés mellőzésével – további lehetséges szabályozási koncepciókat említünk. Ezek részletes bemutatása nem képezi jelen munka tárgyát, ugyanakkor – reményeink szerint – a jövőben fontosnak tartanánk a kutatási munka kiterjesztését e területekre is. E kimunkálatlan szabályozási koncepciók a következők: (d1) A víz és emberi jogok kapcsolatát felölelő *vízhez való jog, mint emberi jog* elnevezésű szabályozási koncepció. (d2) A *vízgyűjtő terület*, mint jogintézmények szervezési alapja; ez egy izgalmasnak tűnő terület, ugyanis bizonyos előírásaink, intézményeink jellegzetesen a (rész)vízgyűjtők köré szerveződnek, például a közigazgatás bizonyos szereplői, illetve a víztársulatok számos jellegzetessége a közvetett szabályozási tárgy (víz és vízgyűjtő) sajátosságainak köszönhető. (d3) Külön szabályozási koncepciót képezhet azon esetkör, amikor nem maga a víz a védelem közvetett tárgya, hanem éppen fordítva a víztől való védelem kerül a szabályozás középpontjába. Ennek kapcsán a *vízhez, mint káreseményhez* kötődő jogintézményeket elemezzük. (d4) A víz, mint áru meglehetősen sok speciális kategóriát is képezhet; ilyen lehet az *élelmiszer illetve az ivóvíz* is, melyek szintén kezelhetők egy önálló szabályozási csomópontként.

2. A víz, mint a tulajdonjog tárgya

Jelen fejezet taglalása kapcsán alapvetően a *folyékony halmazállapotú természetes édesvizek* (felszíni illetve felszín alatti víz, csapadékvíz), ezek *természetes és mesterséges közegének* (meder, sziget, csatorna, tározó), valamint az ezek *hasznosításához közvetlenül kapcsolódó tárgyak* (árvízvédelmi védvonalak, vízilétesítmények, víziközművek) tulajdoni kérdéseivel foglalkozunk. A már *kitermelt vízhez* kötődő jogi problémákra, jelen munka vízzel, mint áruval foglalkozó részében térünk ki részleteiben.

A vizek tulajdoni kérdéseinek szabályozását alapvetően nemzeti (állami) szuverenitási kérdésnek tekintjük.²⁴² Ennek megfelelően a kérdéskör taglalása kapcsán is elsődlegesen a nemzeti szintű szabályozásra fókuszálunk. Annak érdekében, hogy a vonatkozó magyar előírásokat megfelelően értékelni tudjuk, előzetesen kitérünk más országok szabályozási rendszereire. Mindezek előtt ugyanakkor fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a vizek két típusára (tudniillik a felszíni és a felszín alatti vizekre) vonatkozó szabályozás különbözően alakult a tekintetben, hogy a felszín alatti vizekre vonatkozó szabályozás lényegében csak az utóbbi időszak (megközelítőleg az utóbbi száz év) jogalkotásának terméke.²⁴³ Ennek megfelelően munkánk jelen részében is csak eltérő hangsúllyal foglalkozhatunk velük.

2.1. A vizek tulajdonlásának és használatának szabályozása a nemzeti jogban

Az alfejezet témájának kifejtését megelőzően röviden ki kell térni a jogösszehasonlítás sajátosságaiból adódó nehézségekre; nevezetesen, hogy a különböző jogrendszerek vonatkozó jogintézményeinek egybevetését megnehezíti a szabályozás közvetett tárgyának (azaz a víz előfordulásának és rendszerének) eltérése, és a vízre vonatkozó szabályozás teljesen különböző jogintézményeken és struktúrákon, sajátságos módszerekkel való felépítése. Rövidebben: az egyes jogrendszerek eltérő problémákra egymástól eltérő jogi válaszokat adnak. Ráadásul az egyes jogrendszerek is fejlődnek,

²⁴² Az EU joga, az EUMSZ 345. cikke, főszabályként a tagállamokra bizza saját tulajdoni viszonyaik kialakítását. Fontos azonban kiemelni az Európai Unió Bíróságának vonatkozó gyakorlata alapján azt, hogy bár a tagállamok jogosultak tulajdoni viszonyaikat önállóan kialakítani, e viszonyok szabályozása során azonban nem zárhatják ki az EU által biztosított alapjogok érvényesülését; lásd például a 182/83. sz., *Robert Fearon & Co. Ltd. kontra Irish Land Commission* ügyben 1984. november 6-án hozott ítélet (EBHT 1984., 03677. o.) 7. pontját; továbbá a C-302/97. sz., *Klaus Konle kontra Republik Österreich* ügyben 1999. június 1-jén hozott ítélet (EBHT 1999., I-03099. o.) 37., 38. pontjait.

²⁴³ HODGSON, Stephen: *Modern water rights. Theory and practice*. FAO Legislative Study 92, Róma, 2006, FAO, 16. p.; SALLAI Ferenc: A vízminőség-védelem jogszabályi alapjai. In: SZÜCS Péter – SALLAI Ferenc – ZÁKÁNYI Balázs – MADARÁSZ Tamás (szerk.): *Vízkezelésvédelem. A vízminőség-védelem aktuális kérdései*. Miskolc, 2009, Bíbor Kiadó, 407-408. p.

történelmi koronként folyamatosan változó társadalmi viszonyokat, eltérő alapokon szabályoznak. Ennek okán egy ilyen terjedelmű munka keretében a jogösszehasonlítás csak meglehetősen esetleges lehet. Ennek ellenére azonban mégsem szükségtelen; jól példázza mindez azt, hogy a jelenlegi magyar szabályozás sem marad változatlan és főleg, hogy nem változtathatatlan. A külföldi példák pedig egy változtatás esetén lehetséges irányokat mutathatnak; figyelembe véve természetesen a magyar sajátosságokat.

A munka jelenlegi részében elsődlegesen a fejlett államok jogrendszereire fókuszálva kerül bemutatásra a vizek szabályozása. A *common law* illetve római-germán jogcsalád vonatkozó előírásainak bemutatása előtt azonban a két jogcsalád²⁴⁴ (vízszabályozási kérdésekben) közös eredőjének tekinthető római jog legfontosabb előírásait vázoljuk.

2.1.1. Előzmények: a vizekre vonatkozó római jogi szabályok

A római jognak az európai jogfejlődés mindkét jogcsaládjára nagy (bár eltérő) hatása volt. Tekintettel a római jog időbeli és területi eltéréseire, nagyon nehéz egységes jellemzést adni a római jogi előírásokról a vizek vonatkozásában.²⁴⁵ Az mindenesetre megállapítható, hogy a vizek kapcsán érdekes kihívásokkal találkozhatunk a vizek dologként történő meghatározásában. A helyzet eldöntése nagyban függött attól, hogy milyen típusú vízről volt szó, illetve, hogy magáról a vízről, a partjáról (mint ingatlanról) vagy a medréről kellett-e határozni.

A római jog a vizekkel – a dologosztályozás kapcsán – több kategóriában is foglalkozott. Egyik lehetőség (I.) volt a dolgok megkülönböztetésére az 'isteni jog alá tartozó dolgok' (*res divini iuris*) illetve az 'emberi jog alá tartozó dolgok' (*res humani iuris*) elhatárolása. Ez utóbbiak között is megkülönböztették a 'közdolgokat' (*res publicae*) és a magándolgokat (*res privata*). A közdolgok kategóriája magában foglalta egyrészt a közösségek (állam, városok, etc.) tulajdonában álló dolgokat, valamint a 'közhasználatú dolgokat' (*res publico usui destinatae*), amelyekhez tartoztak – többek között – az állandó vizű folyók, a folyók kikötői. Fontos kiemelni ugyanakkor azt, hogy a folyópart (*ripa*) nem *res publica*, hanem '*res in publico usu*' volt. A folyópart ekképpen magántulajdonban is állhatott, ám fenntartották 'rendeltetésszerű használat' céljából a köznek.²⁴⁶ További érdekességként érdemes felhívni a figyelmet egy további római jogi megkülönböztetésre (*Ulpianus*²⁴⁷), amely alapján a római jog az állandó vizű folyókon túl ismerte az időszakos folyók kategóriáját is. E megkülönböztetés amíg 'közfolyóként' – vagyis értelmezésünk

²⁴⁴ A két jogcsaládról lásd részletesebben SZABÓ Miklós – ZÓDI Zsolt: A jogrendszerek csoportosítása. In: SZABÓ Miklós (szerk.): *Bevezetés a jog- és államtudományokba*. Miskolc, 1998, Bíbor Kiadó, 99-101. p.

²⁴⁵ A vizekre vonatkozó római jogi esetjogot gyűjti össze WARE, Eugene F.: *Roman Water Law*. St. Paul (Minn.), 1905, West Publishing Co.

²⁴⁶ FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és institúciói*. Budapest, 1996, Nemzeti Tankönyvkiadó, 270-271. p.

²⁴⁷ Ulp. D. 43, 12, 1, 2-4; és Ulp. D. 43, 12, 1, 10; lásd továbbá WARE: *Op. cit.*, 33., 56. p. Ezzel szemben a folyó (a víz és a vízzel fedett meder) megítélését nem tartja egyértelműnek néhány szerző, (FÖLDI – HAMZA: *Op. cit.* 271. p.) felhívva a figyelmet, hogy a iustinianusi jogban a folyó vize a '*res communes omnium*' körébe tartozott.

szerint köztulajdonban lévő folyóként – az állandó vizü folyókat definiálta, addig az időszaki folyók esetében elképzelhetőnek tartotta a `magánfolyóként` való meghatározást is; vagyis utóbbi kategóriába sorolt folyókra, mint magántulajdon tárgyaira tekintett. A vizek ilyen jellegű megkülönböztetése fennmaradt (bár különböző jelentőséggel) mindkét (common law, római germán) jogcsaládban.²⁴⁸

A római jogban a dolgok egy másik osztályozási lehetőségeként (II.) – a közdolgok mellett – ismert még a `mindenkit megillető dolgok` (*res communes omnium*) kategóriája, amelybe beletartozik a levegő, a folyóvíz, a tenger és (megszorításokkal) a tengerpart is. Ezek mindaddig uratlannak tekinthetők, amíg valaki tulajdont nem szerez rajtuk birtokbavétellel. (III.) Ismert volt (*Gaius*) mindezek mellett még a `senki dolgainak` (*res nullius*) csoportja is, amelybe többek között beletartoztak a fentebb már említett köz dolgai is. Ezek senki vagyonába nem tartoztak.²⁴⁹

A következőkben kifejtjük, hogy a későbbi jogfejlődés kapcsán a római jogban megfogalmazódott kategóriák illetve szabályok közül több is felbukkant a különböző jogrendszerekben.

2.1.2. Napjaink jogrendszereiben kifejlődött előírások

Összességében megállapítható az, hogy a tulajdoni kérdésekben egy viszonylag egységes, egyszerű megoldás található, a vízhasználat szabályaiban ezzel szemben meglehetősen változatos rendszerek jöttek létre.

A vizek tulajdoni-használati kérdéseit is napirendre tűző nemzetközi tárgyalásokat²⁵⁰ követően a Világbank és a FAO tanulmányai a következőkben összegzik a hatályos tendenciákat:

Napjainkban a vizek tulajdoni viszonyai esetén egyre inkább előtérbe kerül egy tágabb értelemben vett köztulajdoni megközelítés (tágabb értelmű ez a megközelítés megítélésünk szerint annyiban, hogy magában foglalhat minden olyan koncepciót, ami a magántulajdon körén kívül esik). Egy 2009-es FAO-tanulmány²⁵¹ mindezt akképpen summázza, hogy a vizek állami tulajdonlásának mértéke változhat, az ún. *nyílt állami tulajdoni rendszertől* a kevésbé direkt megközelítésig, mint amilyen a *public trust*

²⁴⁸ Ugyanakkor *Hodgson* a vizek magántulajdona kapcsán ellentmondásba keveredik saját magával mind a római jog, mind a common law jogcsalád vonatkozásában. Lásd *HODGSON: Op. cit.*, 10-11., 14. p. V.ö. *SOLANES, Miguel – GONZALEZ-VILLARREAL, Fernando: The Dublin Principles for water as reflected in a comparative assessment of institutional and legal arrangements for integrated water resources management.* TAC Background Papers No 3, Stockholm, 1999, Global Water Partnership, 28-29. p.

²⁴⁹ FÖLDI – HAMZA: *Op. cit.* 271-272. p.

²⁵⁰ Lásd például a korábban már említett, édesvizekről szóló Nemzetközi Konferenciát (Bonn, 2001. december 3-7.), amelynek miniszteri deklarációjában többek között kiemelték azt, hogy „A vízszolgáltatások magánszektoron keresztül történő működtetésének nem kell együtt járnia a vizek magántulajdonba adásával”; *Ministerial Declaration.* International Conference on Freshwater, Ministerial Session, Bonn, 2001. december 4.

²⁵¹ BURCHI – POPP – TUCKER – VAPNEK: *Op. cit.* 2009, 68. p.

doctrine' is, amely a vizeket mindenki tulajdonának tekinti, és amely szerint az állam a vizeket csak egyfajta gondviselőként vagy megbízottként kezeli (állami vagyonkezelési koncepció). Továbbá az állami tulajdon illetve állam által történő vagyonkezelés magában foglalhatja az összes vizet vagy néhányat közülük magántulajdonban vagy -ellenőrzés alatt hagyhat. A bennszülött közösségek számára az állam közös tulajdoni formákat biztosíthat.²⁵²

Egy 2006-os világbanki tanulmány a felszín alatti vizek esetén mindazonáltal arra hívja fel a figyelmet, hogy a világ néhány részén még nem nyert egyértelmű alkalmazást az állami tulajdon és vagyonkezelés koncepciója, sok helyen ugyanis még azon elképzelés az uralkodó, amely értelmében 'aki tulajdonolja a földet, az egyúttal tulajdonolja a vizet is alatta'; hangsúlyozandó ugyanakkor az, hogy ezen utóbbi elképzelés, amely a hagyományokból ered, fokozatosan veszít a jelentőségéből. Helyette egyre inkább a vizek köztulajdonlásának elmélete kerül előtérbe a felszín alatti vizek esetén is, amely alapján a víz feletti föld tulajdonosának csak használati joga van a felszín alatti vízre, elfogadva az állam, mint az adott ország vizeit felügyelő vagyonkezelő által előírt megszorításokat és korlátozásokat.²⁵³

A következőkben – a fentieket részletezve – két nagy jogcsaládra bontva vizsgáljuk a vizek tulajdoni-használati kérdéseinek legfontosabb vonatkozásait. A FAO egy vonatkozó, 2006-os tanulmányának²⁵⁴ megállapításai alapján a vizek tulajdoni-használati szabályozását alapul véve a *római-germán jogcsaládhoz* tartozik a legtöbb európai ország (beleértve a korábbi szocialista kelet-közép-európai országokat), Latin-Amerika közel összes országa, Afrika jelentős része, Indonézia és Japán, továbbá a korábbi Szovjetunió országai. A *common law jogcsalád* Anglia és Wales jogából ered, és hatása a következő országokra van: Ausztrália, Kanada, India, Új-Zéland, Pakisztán, Szingapúr, USA, és Afrika azon országai, amelyek nem tartoznak a római-germán jogcsaládhoz, továbbá más, Brit Nemzetközösséghez tartozó országok, valamint a Közel-Kelet számos országa. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy vannak olyan országok, pl. Kamerun és Dél-Afrika, amelyek jogrendszerére mindkét jogcsalád hatással van.

²⁵² Hangsúlyozandó, hogy nem csak a fejlett világ országainak jogrendszerei kezelik így a vizeket: Az iszlám vízjog alapelve is arról rendelkezik, hogy a vizek az egész társadalom jogosultságai, ennél fogva kinyilvánítja a köztulajdon általános szerepét. Lásd erről BRADLOW, Daniel D. – SALMAN, Salman M. A.: *Regulatory frameworks for water resources management*. Washington D.C., 2006, The World Bank 143-144. p. A kínai jog sem engedi a vizek magántulajdonát; lásd AYLWARD, Bruce – BURCHI, Stefano – POPP, Christie: Water resource quantity: allocation and management. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 156-157. p.

²⁵³ BRADLOW – SALMAN: *Op. cit.* 145. p.

²⁵⁴ HODGSON: *Op. cit.* 9. p.

A common law jogcsalád vizekre vonatkozó előírásai

A common law jogcsaládban a szabályozás eltérően alakul attól függően, hogy felszín alatti vagy felszíni vízről van szó.²⁵⁵

I. *A felszín feletti vizek szabályozása.* A common law jogcsaládon belül azon római jogra visszavezethető felfogásból, amely szerint a folyóvizek egyfajta közjogosultságok (*publici juris*),²⁵⁶ két eltérő megközelítés alakult ki a vizek tulajdoni illetve használati kérdései esetén. Az egyik a 'ripariánus jogok' (*riparian rights*) elmélete, míg a másik az 'első szerzés' (*appropriative rights*) elmélete.²⁵⁷ Ez a fajta elkülönülés részben az egyes államok eltérő vízrajzáának köszönhető. A jelen kor kihívásaira adandó válaszként, mivel a tisztán ripariánus elmélet illetve az első szerzés elmélet bizonyos hátrányokkal jártak, újabban megjelentek az ún. modern vízhasználati jogok (*modern water rights*) és az azokra vonatkozó elmélet is.

I.1. A ripariánus jogok elmélete (*doctrine of riparianism*). A ripariánus jogok elmélete egy hosszabb, bírósági döntéseken alapuló jogfejlődés eredménye. Az elmélet térnyerése leginkább a XIX. században volt jellemző Angliában és az USA *New Englandhez*²⁵⁸ tartozó államaiban. A ripariánus jogokra nem mint járulékos földhasználati jogokra (*subsidiary land rights*) tekintettek, mint amilyenek például a szolgálmak (*easements & servitudes*), hanem mint amelyek a kérdéses föld tulajdonjogának integráns részei.²⁵⁹

A római jogi előzményekre visszavezethető²⁶⁰ ripariánus elmélet²⁶¹ alapján a ripariánus (vagyis parti) jog jogosultjának joga van 'rendeltetésszerűen' (*ordinary*) használni a vízfolyás vizét. Ez magában foglalta a víz ésszerű (*reasonable*) használatát háztartási célra illetve az állatok megítatására. E vízkivételt arra való tekintet nélkül gyakorolhatták, hogy annak milyen hatása volt az alsó folyások tulajdonosaira. Egyúttal egy parti föld tulajdonosának megvolt az a joga is, hogy minden más célra is használja a vizet, ha biztosítja azt, hogy ez nem akadályozza más – alsó vagy felső folyásnál lévő – parti ingatlan-tulajdonosok jogainak gyakorlását. A vizek ilyen célú használatát 'rendkívüli vízhasználatnak' (*extraordinary use*) nevezték. A rendkívüli vízhasználat határait sosem határozták meg pontosan, és valójában talán lehetetlen is teljes körűen meghatározni. Összefoglalóan azonban megállapítható az, hogy jelentős megszorítások vonatkoznak ezekre a használatokra. Így például a víz használatának ésszerűnek kell lennie, a célnak – amely miatt vételezik – kapcsolódnia kell a vételező földjéhez, és a vizet vissza kell

²⁵⁵ Az angolszász szakirodalom további, különálló problémaként elemzi a mesterséges vízfolyásokat, és az azokhoz kapcsolódó tulajdoni-használati viszonyokat. Lásd HODGSON: *Op. cit.* 6-8., és 18-19. p.

²⁵⁶ HODGSON: *Op. cit.* 11. p.

²⁵⁷ Egyes szerzők külön kategóriaként tartják számon a két elmélet kombinációját (*hybrid systems*). Lásd például GETCHES, David H.: *Water Law in a Nutshell*. St. Paul (Minn.), 1997, West Publishing Co., 190-215. p.

²⁵⁸ New England („Új-Anglia”) az USA földrajzi régiója, amely *Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island* és *Vermont* államokat foglalja magába.

²⁵⁹ HODGSON: *Op. cit.* 11. p.

²⁶⁰ KUBASEK – SILVERMAN: *Op. cit.* 231. p.

²⁶¹ A ripariánus elmélet részletes elemzéséről lásd GETCHES: *Op. cit.* 15-73. p. 1997-ben, csak az USA-ban, még 29 államban alkalmazták. Lásd GETCHES: *Op. cit.* 5. p.

juttatni a vízfolyásba lényegében a korábbi mennyiségben és változatlan jelleggel. Annak megválaszolására, hogy egy bizonyos rendkívüli vízhasználat ésszerűnek minősíthető-e, csak az összes körülmény mérlegelésével kerülhet sor.²⁶²

A fenti jellemzőkkel a ripariánus elmélet elterjedt az egész angolul beszélő világban; tipikusan olyan államokban alkalmazták ezen megközelítést, ahol nem fenyegetett vízhiány. Ugyanakkor például az USA – lényegében nyugati és délnyugati részein található – azon államaiban, ahol az éghajlat száraz, hamar felismerték e rendszer korlátait, mindez pedig egy új elmélet, az 'első szerzés' elméletének fejlődéséhez vezetett.²⁶³

I.2. Az első szerzés elmélete (*prior appropriation doctrine*). Az első szerzés elméletét a XIX. században alkották meg, a célból, hogy az új megközelítés kielégítse az USA nyugati részén lévő vízhasználók gyakorlati igényeit. Az elmélet a szövetségi közföldeken bányászók szokásaiból ered, amelyhez hasonlóan erősebb jogokat biztosítottak azoknak, akik elsőként használták a vizet, éppen úgy, ahogyan korábban azoknak adtak bányászati jogokat, akik elsőként találtak rá egy adott érctelepre.²⁶⁴ Abban az esetben ugyanis, ha szövetségi közföldeken és nem magán földeken folytatták az arany mosó tevékenységüket, egész egyszerűen nem volt lehetőségük a ripariánus elmélet alkalmazására. Az első szerzés elméletét csak később terjesztették ki a mezőgazdasági termelőkre illetve más vízhasználókra, valamint a magán földekre. Ezt az új elméletet azóta számos államban elfogadták, és azóta is alkalmazzák, így pl. Alaszkában, Arizonában, Coloradóban, Idahóban, Montanában, Nevadában, Új Mexikóban, Utahban és Wyomingban.²⁶⁵

Az első szerzés elmélete alapján a vízhasználati jogokat sokkal inkább a 'hasznos célra történő felhasználás' (*beneficial use*) alapján szerzik meg, mintsem a földtulajdon alapulvételével. Ezen elmélet alapján ugyanis a vízhasználati jog addig áll fenn, amíg a hasznos célra történő felhasználás megtörténik. Az elméletet leginkább alkalmazó jogrendszerek úgy tekintenek a vízre, mint egy olyan természeti erőforrásra, amely senki tulajdonában nem áll. Az első szerzés elmélete értelmében az egyének jogosultsága egy meghatározott mennyiségű víz használatára azon alapul, hogy azt egy hasznos célra használják fel. A megalapozott felhasználás hagyományos elemei: (a) a szándék, hogy a vizet hasznos célra használják fel; (b) a víz tényleges elvezetése a természetes vízforrástól; (c) a víz felhasználása egy ésszerű időn belül egy hasznos célra.²⁶⁶

A hasznos célon túl az elmélet fontos eleme a felhasználás időpontja is. A felhasználás időpontja határozza meg ugyanis a felhasználó elsőbbségét a víz használatára azáltal, hogy a legkorábbi felhasználó egy felsőbb (elsőbbségi) joggal (*superior right*) bír. Amennyiben a víz nem elégséges az összes szükséglet kielégítésére, azok, akik a legkorábbi felhasználással bírnak (a rangelső felhasználók; *senior appropriators*) fogják megszerezni az összes lefoglalt vizet; a később szerző felhasználók (*junior appropriators*)

²⁶² HODGSON: *Op. cit.* 12. p.; a ripariánus elmélet más jellemzőit emeli ki KUBASEK – SILVERMAN: *Op. cit.* 231-232. p.

²⁶³ HODGSON: *Op. cit.* 12. p.

²⁶⁴ GETCHES: *Op. cit.* 6-7. p. Az első szerzés elméletének részletes elemzéséről lásd GETCHES: *Op. cit.* 74-189. p.

²⁶⁵ HODGSON: *Op. cit.* 12-13. p.

²⁶⁶ HODGSON: *Op. cit.* 13. p.

csak kevesebb vizet (vagy adott esetben semmit sem) szerezhetnek meg (ahhoz képest, mint amihez joguk lenne).²⁶⁷

Az elmélet jellemzői közül végezetül érdemes kiemelni azt, hogy az első szerzés elméletét alkalmazó államokban van egy olyan közigazgatási eljárás, amelynek segítségével meghatározzák a vízszerezés és a megállapított vízhasználati jogok szabályozásának rendezett módját. Néhány tagállamban a felhasználóknak választása van, hogy (a) egy engedélyhez folyamodnak; vagy (b) egy common law szerzést végeznek (amely egy értesítésből és a víz elvezetéséből tevődik össze). Napjainkban azonban az a leggyakoribb, hogy a jog megköveteli az engedélyt, mint az érvényes szerzés egyetlen elfogadott alapját.²⁶⁸

Az egyre népszerűbbé váló megközelítéssel szemben mindamellett számos kritika is megfogalmazódott. Az egyik, hogy önmagában az első szerzés elmélete nem ösztönzi a rangelső felhasználókat a vízzel való spórolásra, hisz tudatában vannak jogosultságuk védettségének. Továbbá egészen addig folytathatják a víz kinyerését, amíg csak víz van az adott vízfolyásban vagy víztározóban.²⁶⁹

I.3. A modern vízhasználati jogok (*modern water rights*). A ripariánus és az első szerzés elméletek hátrányainak kiküszöbölésére – az utóbbi időszak jogfejlődésének termékeként – a vízhasználati jogok egy következő generációja jelent meg: az ún. 'modern vízhasználati jogok'. Ezek esetében immáron egyértelműen meghatározzák azon víz mennyiségét, amelyre a jogosultság kiterjed, egyúttal szabályozzák a kapcsolódó intézkedéseket ezek odaitéléséről, nyilvántartásáról, monitoringjáról és végrehajtásáról. A modern vízhasználati jogok valójában nem kötődnek speciális földrészekhez, valamint a jogrendszerek egyre növekvő számában átruházhatók, és ennél fogva ezekkel kereskedni lehet időlegesen vagy véglegesen. Hosszú időtartam, egyértelműen meghatározottság és védettség, mindezek a vizek használata feletti dologi jogok egy formáját jelentik.²⁷⁰

II. *A felszín alatti vizek szabályozása*. Történetileg a felszín alatti vizek használata a földek tulajdonjogán alapult. Ezen földek tulajdonosainak korlátlan joguk volt a föld alatt található víz kiszivattyúzására ugyanúgy, amiként korlátlan joguk volt a földjeik felett található levegőre. Ezt az elméletet 'angol szabályként' (*English Rule*) ismerik. Ezen megközelítés hasznosnak minősült, amikor a vízkivétel relatíve alacsony volt, így amikor a földtulajdonos megcsapolta a felszín alatti víztározót, ez nem érintette lényegesen a többi földtulajdonos forrásait vagy azon felszíni vizeket, amelyek hidrológiailag kapcsolódtak a felszín alatti vízhez. Am ahogyan nőttek az ismeretek a helyi felszín alatti vízforrásból történő kivétel és a helyi illetve regionális vízkészlet (beleértve mind a felszín alatti, mind a feletti vizeket) közötti kölcsönhatásról, megjelentek a megszorítások a felszín alatti vizek használata esetén. Ezen megszorítások az 'ésszerű használaton' (*reasonable use*) vagy másként az 'amerikai szabályon' (*American Rule*) alapulnak.²⁷¹

Mindezek alapján fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a common law alapján nincs tulajdon azon víz felett, amely a föld alól kerül a felszínre, egészen addig, amíg az

²⁶⁷ HODGSON: *Op. cit.* 13. p.

²⁶⁸ HODGSON: *Op. cit.* 14. p.

²⁶⁹ HODGSON: *Op. cit.* 14. p.

²⁷⁰ HODGSON: *Op. cit.* 14. p.

²⁷¹ KUBASEK – SILVERMAN: *Op. cit.* 235. p. V.ö. HODGSON: *Op. cit.* 17-18. p.

tulajdonszerzés tárgya nem lesz; ezt szokás a 'foglalás' elméleteként (*doctrine of capture*) is nevesíteni.²⁷² Napjainkban a felszín alatti vizeket pl. az USA legtöbb államában közjavakként szabályozzák, az angol szabály pusztán kevés államban maradt meg joggyakorlatként, tipikusan olyan államokban, amelyekben a vízhiány csak kevés problémát okoz (pl. Connecticut, Georgia, Mississippi).²⁷³

A római-germán jogcsalád vízjogi szabályozása

I. A római-germán jogcsalád sajátossága, hogy – összevetve a common law jogcsaláddal – sokkal határozottabb különbséget tesz a köz- és magánvizek között.

Ezzel a megkülönböztetéssel találkozhatunk például a *Code Civil* 538. cikke kapcsán. Eszerint közvizek azok, amelyek 'hajózhatók' illetve 'úsztatásra alkalmasak' (utóbbi alatt értve azt, amennyiben egy folyón leúsztható egy fatörzs), és amelyek köz- vagy nemzeti tulajdonban állnak. Ezeket használni csak állami engedéllyel vagy felhatalmazással lehet. Ezzel szemben a magánvizek, amelyek egy magántulajdonban lévő föld alatt, mentén vagy azon helyezkednek el, szabadon használhatók bizonyos törvényi korlátozások között, mint amilyenek pl. a szolgalmak. Az ilyen magánvizek – mind felszín feletti, mind felszín alatti vizek – használatának joga a földtulajdonból ered, amely elismeri a tulajdonos jogát a földje felett lévő víz korlátozás nélküli használatához (*ius utendi et abutendi*).²⁷⁴ Hasonlóan a spanyol 1886-os víztörvény is, amely minden felszíni vizet – így az ingatlan határain belül eredő forrást illetve esővizet – magánnak tekint azon használat esetében, amely az adott föld határain belül történik; (mindemellett a 413., 415., 420–422. cikkek alapján lehetőség van bizonyos közigazgatási felügyeletre; e cikkek ui. a magánvizeket, mint speciális tulajdon tárgyait definiálják, s ilyenképp néhány korlátozó előírásnak vannak alávetve).²⁷⁵

Hagyományosan a római-germán jogcsaládban, összhangban a római jog alapelveivel, a felszín alatti vízre akként tekintettek, mint a felette fekvő föld tulajdonosának tulajdonára.²⁷⁶ Ezen alapvető megközelítés tükröződik a francia *Code Civil* 552. szakaszában, amely megállapítja, hogy: „*A földtulajdon magában foglalja mindannak a tulajdonjogát, ami a felett illetve alatt van. A tulajdonos a föld felett bármilyen olyan telepítést elvégezhet és berendezéseket építhet, amelyet szükségesnek tart, hacsak más rendelkezés nincs a szolgalmak illetve a földhasználat címében. A tulajdonos föld alatt minden olyan létesítményt építhet és ásatást végezhet, amelyet szükségesnek tart, és amelyeken keresztül felszínre hozhat minden terméket, amelyet ezeken keresztül fel lehet*

²⁷² HODGSON: *Op. cit.* 17. p.

²⁷³ KUBASEK – SILVERMAN: *Op. cit.* 235. p.

²⁷⁴ HODGSON: *Op. cit.* 15. p.

²⁷⁵ HODGSON: *Op. cit.* 15. p. E spanyol megközelítés nagyban ismétlődik Ázsia, Latin-Amerika magánjogaiban, továbbá Afrika bizonyos részein. Így például a Kongói Demokratikus Köztársaságban minden tó és hajózható vízfolyás medre a közföldek tulajdonának részét képezik, és az ilyen tavak illetve vízfolyások vize, továbbá a felszín alatti vizek szintén állami tulajdonban vannak. Az ilyen vizek használata ugyanakkor bárki számára nyitott meghatározott közigazgatási és jogi korlátok között (pl. koncesszió megszerzésének szabályai). HODGSON: *Op. cit.*

²⁷⁶ HODGSON: *Op. cit.* 16. p.

hozni, alávetve olyan korlátozásoknak, amelyek a bányászati és rendőrségi szabályozásból erednek.”

II. A magyar jogfejlődéshez több szálon kötődő osztrák szabályozás a fentiekkel sok hasonlóságot mutat. A szabályozás alapját képező *Osztrák Polgári Törvénykönyv* (Optk.) számos rendelkezést tartalmaz a vizek vonatkozásában, ezek közül kiemelkedik az Optk. `szabadon álló dolgok; közjavak és állami vagyon' címet viselő 287. §-a, amely értelmében „...a dolgokat, amelyek tulajdonjogát az állam minden tagja megszerezheti, szabadon álló dolgoknak hívják. Azokat pedig, amelyeket csak használatba vehetnek, mint ... folyamok, folyók, kikötők, tengerpart, általános vagy közjavaknak hívják”.

Az Optk. 287. §-ára hivatkozva taglalja a vizek tulajdoni viszonyait a hatályos, szövetségi szinten született, 1959-es osztrák vízjogi törvény (*Wasserrechtsgesetz*; továbbiakban: WRG) is. A törvény kiindulási alapja ugyanis az, hogy „a vizek köz- vagy magántulajdonban vannak; s ezek a közjavak részét képezik.”²⁷⁷

A WRG ezt követően – hasonlóan a magyar szabályozáshoz – külön-külön meghatározza a köztulajdonban illetve a magántulajdonban lévő vizeket. A WRG rendelkezései alapján *köztulajdonban lévő vizek* (a) a WRG A. mellékletében megnevezett folyamok, folyók, patakok, tavak, minden hozzájuk tartozó ággal, csatornával és elágazással; (b) azon vizek, melyeket már a WRG hatályba lépése előtt az illetékes hatóság a vízjogi engedély megadása kapcsán köztulajdonban lévő vízként kezelte; (c) minden egyéb víz, melyet a WRG nem sorol kifejezetten magántulajdonba.²⁷⁸ Amennyiben az előbb megnevezett vizek tekintetében 1870 előtt bizonyíthatóan különleges magánjogi jogcím keletkezett, e vizek magántulajdonban lévő vizeknek tekintendők; fontos azonban kiemelni, hogy ilyen jogcímen ugyanakkor a folyópart és a folyómeder nem képezhet magántulajdont.²⁷⁹ Egyébiránt köztulajdonban lévő vízből a fogyasztástól eltérő célra történő elvezetés által az elvezetett rész köztulajdoni jellegét nem veszíti el. Valamint a köztulajdonban lévő vizek megtartják e jogi tulajdonságukat felszín alatti szakaszaik tekintetében is, továbbá akkor is, ha medrükben nincs állandó jelleggel víz.²⁸⁰

A WRG rendelkezései alapján a következő vizek minősülnek *magántulajdonban lévő vizeknek* és (a) ripáriánus elmélethez hasonlóan) képezik az ingatlantulajdonos tulajdonát, amennyiben másnak joga arra nem áll fenn: (a) az ingatlanban található felszín alatti víz és az ingatlanon található forrás; (b) az ingatlanon a légkörből származó csapadékból gyűjtött vizek; (c) kutak, ciszternák, tavak vagy egyéb tartályokban található, illetve a csatornákon, csövekben, stb. fogyasztási célra elvezetett vizek. Továbbá, amennyiben az nem ellentétes a közvizek esetén taglalt a) és b) pontokkal, (d) azon tavak, melyek nem köztulajdonban lévő vízből táplálkoznak vagy amelyekben nem ilyen víz folyik át, (e) a fent említett vizekből történő levezetések, ameddig azok nem egyesülnek köztulajdonban lévő vízzel.²⁸¹ A d) és e) pontban megnevezett magántulajdonban lévő vizek, ameddig ellenkezője bizonyítást nem nyer, addig azon ingatlanok tartozékának tekintendők,

²⁷⁷ WRG 1. §.

²⁷⁸ WRG 2. §. (1) bek.

²⁷⁹ WRG 2. §. (2) bek.

²⁸⁰ WRG 2. §. (3)-(4) bek.

²⁸¹ WRG 3. §. (1) bek. A sómonopólium alá tartozó só lelőhelyek, a cementvíz és a bányászati vizek külön törvényi szabályozás alá esnek. WRG 3. §. (2) bek.

amelyeken vagy amelyek között található, mégpedig az adott ingatlanhoz tartozó partszakasz hosszához mérten.²⁸²

A vizek használatának legfontosabb keretszabályait a WRG három körben rendezi. Elsőként a *köz- és magántulajdonban lévő vizek közhasználatáról* rendelkezik, s ennek kapcsán kiemeli azt, hogy köztulajdonban lévő víz szokásos, különösebb előkészületet nem igénylő olyan használata, amely a mások által történő ugyanolyan használatot nem zárja ki, különösen fürdés, mosás, itatás, úsztatás, merítés, valamint növények, iszap, föld, homok, kavics és jég kinyerése, végül egyáltalán a jégburok használata a vízjogi hatóság külön engedélye nélkül díjtalanul megengedett, amennyiben az sem a vízfolyást, a víz minőségét, sem a partot nem veszélyezteti, valamint ezáltal sem valamely jog vagy közérdek nem sérül, sem valaki kárt nem szenved.²⁸³ Magántulajdonban lévő folyó, medence és tó vízének itatás és kézi edényekkel történő merítés céljára történő használata mindenki számára külön jóváhagyás és a vízjogi hatóság engedélye nélkül díjtalanul megengedett, amennyiben az jogok, vagy köz- illetve magánérdekek sérelme nélkül, a megengedett hozzáférés használata által megtörténhet.²⁸⁴

A vizek használatának másik köre az ún. *különleges vízhasználat* köztulajdonban lévő vizeknél és magántulajdonban lévő felszíni vizeknél. A *vízjogi hatóság engedélye* szükséges a köztulajdonban lévő víz minden, (az első körben említett) közhasználaton túlmutató használatához, valamint a vízhasználatot szolgáló berendezések létesítéséhez vagy módosításához. A kérelem alapján a hatóság köteles megállapítani, hogy a köztulajdonban lévő víz adott használata túlmutat-e a közhasználaton.²⁸⁵ A magántulajdonban lévő felszíni vizek használata, valamint az erre szolgáló berendezések létesítése vagy módosítása kapcsán akkor szükséges a vízjogi hatóság engedélye, ha ezáltal befolyást gyakorolhat idegen jogokra vagy köztulajdonban avagy idegen magántulajdonban lévő vizekkel való összefüggés következtében a lejtőre, a víz folyására vagy – különösen egészségkárosító módon – minőségére, vagy a vízállás magasságára ezeken a vizeken, vagy veszélyeztetheti a partot, vagy idegen ingatlanok elárasztásához vagy elmocsarasításához vezethet.²⁸⁶

A WRG a harmadik körben szabályozza a *felszín alatti vizek használatát*. Az ingatlantulajdonos a vízjogi hatóság engedélye nélkül használhatja a felszín alatti vizet a szükséges házkörűli és gazdasági munkákra, ha ez a felszínre hozatal csak kézi szivattyúval történik, vagy ha a kivétel arányos a saját ingatlan nagyságával.²⁸⁷ Minden

²⁸² WRG 3. §. (3) bek.

²⁸³ WRG 8. §. (1) bek.

²⁸⁴ WRG 8. §. (2) bek.

²⁸⁵ WRG 9. §. (1) bek.

²⁸⁶ WRG 9. §. (2) bek. Amennyiben a magántulajdonban lévő folyóvízzel szemben lévő partszakasz különböző tulajdonosok tulajdonában van, akkor ezek, ha nem áll fenn más bizonyítható jogviszony, a parti tulajdon hossza arányában jogosultak az előtte elfolyó vízmennyiség felének használatára. WRG 9. § (3) bek.

²⁸⁷ WRG 10. §. (1) bek. Ha az első bekezdés értelmében vett talajvízhasználat során a talajvíz állása olyan mértékben megváltozik, hogy lényegesen sérül a talajvíz jogszerű használata, a vízjogi hatóság kérelemre a méltányosság figyelembevételével olyan szabályozást hoz, hogy a tekintetbe jövő összes ingatlantulajdonos szükséglete a gazdasági vízhasználat tekintetében lehetőleg fedezve legyen. Egy ilyen határozat elveszíti kötelező erejét, ha a felek másképp állapotodnak meg, vagy ha a mérvadó viszonyok jelentős mértékben megváltoznak. WRG 10. § (4) bek.

más esetben a talajvíz feltárásához és használatához, és a talajvízháztartásba ezzel összefüggésben történő beavatkozásokhoz, valamint az erre szolgáló berendezések létesítéséhez vagy módosításához a vízjogi hatóság engedélyre van szükség. ²⁸⁸

A római-germán jogcsalád kapcsán végezetül érdemes felhívni a figyelmet két fontos jellemzőre. Az egyik a római-germán jogcsaládban tipikusan létező megkülönböztetés az állami tulajdon két típusa között, nevezetesen: az állami tulajdon azon típusa, amely forgalomképes és így magántulajdonba kerülhet, és az állami tulajdon másik típusa, amelyik nem. A másik jellemző a közvizek hasznosításának koncesszió kötelezettsége, vagyis hogy a közvizekkel összefüggésben a római-germán jogcsaládhoz tartozó jogrendszerek legtöbbször megkövetelik a koncessziót. ²⁸⁹ Mind a köztulajdon körébe vont dolgok forgalomképességének differenciáltsága, mind a koncesszió intézménye jellemző vonása az alább bemutatásra kerülő magyar jogrendszernek is.

2.2. A magyar szabályozás fejlődésének főbb állomásai és hatályos előírásai

A magyar jogfejlődés vonatkozó előírásait négy főbb csoportra bontva mutatjuk be. Az első csoportban, amely lényegében a második világháborút követő kommunista hatalomátvételig tart, – az előzmények rövid összegzését követően – az 1885. évi XXIII. törvénycikk vonatkozó előírásait taglaljuk. A második csoportban a *szocialista jogalkotás* vonatkozó előírásai közül a korszak joggyakorlatát meghatározó 1964-es szabályozás előírásait vizsgáljuk, annak elfogadása idején hatályos állapota alapján. A harmadik csoportban az 1989/1990-es *rendszerátvitelt követően* kialakult jogi előírások legfontosabb elemeit elemezzük. Végül negyedik csoportként a 2010-es *fülkeforradalom után* kialakult (kialakuló) új rendszert mutatjuk be.

2.2.1. A magyar vízjog fejlődése a második világháborúig

A római-germán jogcsaládhoz tartozó magyar szabályozás kapcsán elsőként a történeti előzményeket vizsgáljuk meg. Ezekkel kapcsolatban megállapítható, hogy a vizekkel kapcsolatos *rendszeres* jogalkotásra elsőként a kiegyezést követően találunk példát; konkrétan a *vizjogról* [sic!] szóló 1885. évi XXIII. törvénycikket ²⁹⁰ (továbbiakban '1885-ös tc.'-ként is hivatkozva). Mindazonáltal a terület szabályozása korántsem előzmények nélküli. A témánk szempontjából ezek közül kiemelkedik a Hármaskönyvünk, amelynek vonatkozó előírásait az 1885-ös tc. indoklása a következőképpen összegzi: „Hármaskönyvünk néhány határozatában tartalmaz vízjogi elveket is, így I. r. 24. cím 8.

²⁸⁸ WRG 10. §. (2) bek. Artézi kutak esetében minden esetben a második bekezdés szerinti engedélyezés szükséges. WRG 10. § (3) bek.

²⁸⁹ HODGSON: *Op. cit.* 15. p. Az ilyen koncessziókat a modern vízhasználati jogok előfutárának is tekinthetjük a római-germán jogcsalád országaiban.

²⁹⁰ Lásd továbbá a vizjogról szóló 1885. évi XXIII. tc. kiegészítéséről és módosításáról szóló 1913. évi XVIII. törvénycikket.

§-ban, hogy a vizek, folyamok, halastavak, a vízleflyások és a malmok a birtok tartozékai; - az I. rész 87. czíme a folyamok rohamossága által elszakasztott földterületek jogi viszonyairól szól. - Ezen nagyon is szűk intézkedéseken kívül alaptörvényünk nem szól a vizekről, s egyáltalában törvényhozásunk igen sokáig nem foglalkozik a vizekkel.”²⁹¹

Az 1885-ös tc. címével – vagyis a ‘vízjog’ elnevezéssel – kapcsolatban a szakirodalomban ismert olyan nézet, amely a cím meghatározás indokaként azt hozza, hogy „a magántulajdonra épült társadalomban alapvető feladat volt a magánérdekeknek a jog eszközeivel történő érvényesítése és védelme”;²⁹² tehát a terület vízjogként való definíciója ezt a célt szolgálja.

Az 1885-ös tc. egyik legérdekesebb sajátossága, hogy a törvény „a vizek osztályozásánál mellözi az igen vitatott, s a különbözö országokban nagyon is különbözöen megoldott megkülönböztetést és kifejezéseket, melyek szerint bizonyos vizek: magánvizek és közvizek; mellözi különösen a vizek tulajdonának kérdését, mert bármely irányban oldatnék is meg az, a gyakorlati életben számos bonyodalomra és tulajdonjogi viták támasztására adna alkalmat, a nélkül hogy a főczél: - a vizek használatának és kellö rendezésének biztosítása - oly szilárd alapra helyezettnek, mint a mikép ez akkor történik, ha a vizek tulajdonjogi oldala egészen mellöztetik és tisztán csak a használat szabályozása czéloztatik.”²⁹³ Ennek megfelelően „az egyes vizekre nézve két osztályzatot állapít meg: oly vizekről intézkedik, melyekre nézve a vízhasználat legalább nagyban és egészben a hatóság befolyása nélkül szabadon történik, tehát a szabad rendelkezés alatt álló vizekről, - és oly vizekről, a

²⁹¹ 1885. évi XXIII. tc. általános indoklása. Az indoklás további – jelen tanulmány szempontjából kevésbé jelentös – előzményekként említi a következőket: Az 1723:XV. törvénycikk a folyókon nagyon elharapódzott vámszedések ellen lép föl, s e vámokat szünteti meg; az 1751:XIV. törvénycikk a hajózásra ártalmas vagy káros malmok megszüntetését rendeli el; az 1807:XVII. törvénycikk a vízvédelmi munkálatokhoz az érdekeltek hozzájárulását rendeli el, amely törvény intézkedéseit az 1836:XXXVI. törvénycikk még szigorúabbakká változtatja; a vízjognak bizonyos főbb elveit, mégpedig már rendszeresebben foglalja magában a vizekről és a csatornákról szóló 1840:X. törvénycikk. A kiegyezést követö jogalkotásból kiemelésre került továbbá: az 1870:XXXIV. (és az azt kiegészítö és módosítö 1873:XVII.) törvénycikk a *Ferencz-csatorna használatának és üzletének átruházásáról s ezen csatornának kiegészítéséről*, – mely több tekintetben a vízhasználat magánjogi viszonyaira vonatkozólag tartalmaz intézkedéseket; az 1871:XXXIX. tc. (és az azt módosítö 1879:XXXIV. tc.) a *vízszabályozási társulatokról* szól; az 1871:XL. törvénycikk a *gátrendörségről*; az 1874:XI. törvénycikk a *belvizek levezetése körüli eljárásról*; az 1884:XIV. törvénycikk a *Tiszának és mellékfolyóinak szabályozásáról* és az 1884:XXVIII. törvénycikk az 1840:X. törvénycikk némely határozmányainak módosításáról. A jogterület elemzéséről lásd KOVÁCSY Sándor: A vízjogi törvény, a tiszai törvény és az ezekre vonatkozó rendeletek. *Jogtudományi Közlöny*, 1887/6, 42-43. p.; STAUD Lajos: A vízjogi törvény reformjához. *Jogtudományi Közlöny*, 1914/3, 22-23. p.; HORUSITZKY Henrik: Megjegyzések a vízjogról szóló 1885: XXIII. számú törvénycikk kiegészítésére és módosítására vonatkozó 1913: XVIII. számú törvénycikkhez csatolt miniszteri rendelethez. *Hidrológiai Közlemények*, 1930/1, 67-69. p.; NÉMETHY Béla: Vízjogi előzmények a magyar Corpus Jurisban. *Vízügyi Közlemények*, 1931/1, 126-148. p.; PREHOFFER Elemér: A hazai határvízi és vízgyűjtö-gazdálkodási külkapcsolatok vízjogi és történeti áttekintése (1919-2003). *Vízügyi Közlemények*, 2004/1-2, 265-288. p.

²⁹² FILOTÁS Ildikó: A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény. *Vízügyi Közlemények*, 1995/4, 437-438. p.

²⁹³ Az 1885. évi XXIII. tc. részletes indoklása a törvénycikk I. fejezetéhez.

*melyeknek minden használata felett a hatóság intézkedik, tehát a hatósági rendelkezés alatt álló vizekről.*²⁹⁴

Az 1885-ös tc. indoklása továbbá fontos magyarázattal szolgál a vízjog és a polgári jog kapcsolatáról. Eszerint a törvénycikk első szakaszai „*oly általános határozatokat tartalmaznak, a melyek különben a polgári magánjogban szoktak rendszerint szabályoztatni. Tekintettel mindazáltal arra, hogy codificált polgári jogunk még készülöben van ... czélszerűnek mutatkozott ezen általános határozatoknak a vízjogi törvénybe való fölvétele. Annál inkább, mert a polgári törvénykönyv tárgyalására összehívott értekezlet a vízjogra vonatkozó minden intézkedést kihagyandónak határozott a tervezetből.*”²⁹⁵ Az indoklás további érdekes eleme – amely végül nem került be a véleges szövegbe –, hogy „*a vizek jogi természetét ingatlannak jelöli meg*”.²⁹⁶

Mindezen értelmező megjegyzéseket követően a vízjogi törvény legfontosabb tulajdoni-használati rendelkezéseit a következőképpen summázhatjuk, felhasználva a korszak magánjogi jogirodalmát is.

Az 1885-ös tc. törekvéseivel szemben a magánjogi szakirodalom tisztázandónak és rendezendőnek ítélte a vizekkel kapcsolatos tulajdonjogi kérdéseket. A szakirodalom²⁹⁷ (*Kolosváry*) `magánuralom alatt nem álló dolgok`, más néven `forgalmon kívüli dolgok` közé sorolta többek között a `folyó vízhullámot` (*aqua profluens*) illetve a `tengert`. A szakirodalom alapján ezek „*senkinek tulajdonában, birtokában, vagy bármely dologi jogviszonyban is nem állhatnak*”.²⁹⁸ Kolosváry állást foglal a római jogi dologkategóriák kérdésében is, nevezetesen: „*Helyesen mondhatnók tehát, hogy az ilyen `dolog` valóban és igazán `res nullius`, míg abban a másik közkeletű formulában, mely az ilyen dolgokat `res communes omnium`, azaz mindnyájunk közös javainak mondja, kevesebb a belső igazság*” (tudniillik mivel – véleménye szerint – itt inkább közös használatról van szó).²⁹⁹ Ezen vizek res nullius minősége ugyanakkor csak addig tart, amíg uralom alá nem vonják (pl. a vizet felfogják egy tartályba); ekkor ugyanis a víz a „forgalomra való képtelenségét elveszti”.³⁰⁰

A magántulajdon tárgya lehet az 1885-ös tc. alapján a vizek partja és medre, amelyek a parti birtokos tulajdonai és a parti birtoknak elválaszthatatlan alkatrészei.³⁰¹ A meder és part tulajdonosa tulajdonjogát csak a vízhasználatok sérelme nélkül és a rendőri szabályok megtartása mellett gyakorolhatja.³⁰² Kolosváry mindezek kapcsán 1911-ben hangsúlyozta, hogy ezen rendelkezések nem a vízre, hanem csak a víz partjára és medrére vonatkoznak; vagyis ez nem jelenti azt, hogy pl. a `hatósági rendelkezés alatt álló` folyók vize (ezeket egyébiránt Kolosváry – ellentmondva az 1885-ös tc. hivatkozott, eredeti indoklásának –

²⁹⁴ Az 1885. évi XXIII. tc. részletes indoklása a törvénycikk I. fejezetéhez.

²⁹⁵ Az 1885. évi XXIII. tc. részletes indoklása a törvénycikk „Általános határozatok” c. részéhez.

²⁹⁶ Az 1885. évi XXIII. tc. részletes indoklása a törvénycikk „Általános határozatok” c. részéhez.

²⁹⁷ KOLOSVÁRY Bálint: *A magyar magánjog tankönyve*. I. kötet. Budapest, 1911, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 266. p.

²⁹⁸ KOLOSVÁRY: *A magyar magánjog tankönyve*. Op. cit. 266. p.

²⁹⁹ KOLOSVÁRY: A dologi jog általános tanai. In: SZLADITS Károly: *Magyar magánjog*. V. kötet. *Dologi jog*. Budapest, 1942, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 47. p.

³⁰⁰ KOLOSVÁRY: A dologi jog általános tanai. Op. cit. 47. p.

³⁰¹ 1885:XXIII. tc. 4. §.

³⁰² 1885:XXIII. tc. 6. §.

többször is 'közvizekként' említi 1942-es munkájában³⁰³) magántulajdon tárgya lenne.³⁰⁴ Az 1885-ös tc. tulajdoni kérdések között rendezti még a folyóban újonnan keletkezett sziget, a parti birtokról leszakadt föld, és az eredeti medrét elhagyó folyó medrének jogi sorsát.³⁰⁵

Ezt követően – indoklásának megfelelően – az 1885-ös tc. immáron a vízhasználatról szóló részben a vizek két típusát különbözteti meg. Ezek egyrészt a 'szabad rendelkezés alatt álló vizek', másrészt a 'hatósági rendelkezés alatt álló vizek'.

A *szabad rendelkezés alatt álló vizek* esetén, vagyis a forrásból, talajvízből, csapadékból származó vizeknél az, „*a kinek birtokán a forrás vagy talajvíz fakad, vagy a kinek birtokára a csapadék hullott, mindaddig szabadon rendelkezik, míg a víz birtokának határát el nem hagyja*”.³⁰⁶ Az ilyen vizeket tehát már nem tekintették forgalomkivülinek.³⁰⁷ A birtokos ezen vizek használata, szabályozása vagy az általuk okozható károk megszüntetése végett számos munkálatot szabadon végezhet; az 'élet rendes szükségletére' vizet szolgáltató kutakat saját birtokán mindenki szabadon építhet.³⁰⁸ Mindezen szabadságok mellett az 1885-ös tc. számos korlátot is megfogalmaz a szabad rendelkezés alatt álló vizek esetén; ezek: 'mások szerzett jogai', 'hatósági jogosítványok', 'hatósági korlátozás', 'hatósági engedély', 'rendőri szabályok', 'védterület', etc.³⁰⁹

A szabad rendelkezés alatt álló vizekhez képest az ezek körén kívül eső vizek, vagyis a *hatósági rendelkezés alatt álló vizek* esetében a használat jóval korlátozottabb volt, s számos esetben nagyban függött a hatóságok engedélyétől.³¹⁰ A korabeli magánjogi szakirodalom (*Szladits Károly*) ezen közigazgatási jogintézmény magánjogi vonatkozásait is értelmezte. Az engedély alapján keletkező *vízhasználati jog* kapcsán a következőket állapította meg: (a) A vízhasználati jog olyan jogokkal (nevezetesen a *kizárólagos iparjogosítványokkal*) mutat hasonlóságot, amely jogok „*bizonyos területen valamilyen gazdasági foglalkozás kizárólagosságát bizonyítják*”.³¹¹ A kizárólagos iparjogosítványokat a szélesebb értelemben vett – mai fogalmaink szerinti – szellemi tulajdon (akkori szóhasználattal 'eszmei javak' v. 'eszmei tulajdon') körébe sorolták, amelyeket tulajdonhoz hasonló jogként definiáltak. (b) A vízhasználati jog az engedélyeseknek az engedélyezés idejére – amely meglehetősen hosszú időre, adott esetben 50 évre terjedhetett³¹² – valóságos *szerzett jogot* biztosított, amelyet nem lehetett elvonni vagy csorbítani. (c) Az engedély (amennyiben nem személyhez kötötték) jogosultja a terület vagy a vízmű mindenkor birtokosa volt; ebből kifolyólag minősíthették e jogot *realjog természetűnek*. (d) A vízhasználati jogot végül, kizáró jellege folytán, *abszolút*

³⁰³ KOLOSVÁRY: A dologi jog általános tanai. Op. cit. 48-49. p.

³⁰⁴ KOLOSVÁRY: *A magyar magánjog tankönyve*. Op. cit. 267-268. p.

³⁰⁵ 1885:XXIII. tc. 5., 8-9. §.

³⁰⁶ 1885:XXIII. tc. 10. §.

³⁰⁷ KOLOSVÁRY: *A magyar magánjog tankönyve*. Op. cit. 267-268. p.

³⁰⁸ 1885:XXIII. tc. 13-14. §.

³⁰⁹ 1885:XXIII. tc. 10-17. §.

³¹⁰ 1885:XXIII. tc. 18-39. §.

³¹¹ SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlatja*. I. rész. Budapest, 1933, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 369. p.

³¹² 1885:XXIII. tc. 33. §. A törvény későbbi módosítása kivételesen lehetőséget biztosított a 90 évig tartó időtartamra is; lásd a 1913:XVIII. tc. 17. §-át.

hatályuként nevesítették, ugyanis a törvény megvédte a vízhasználat engedélyesét a későbbi engedélyekkel szemben is (mindemellett meghatározta ugyanazon vízfolyáson több engedélyes egymás közti viszonyát).³¹³

Az 1885-ös tc. a vízhasználat körén kívül részletesen szabályozta a 'vízi munkálatok' rendjét³¹⁴ és a 'vízi szolgálomak' előírásait³¹⁵ is.

2.2.2. A magyar vízjog fejlődése 1948-tól a rendszerváltásig

A kommunista diktatúra idején, a társadalmi tulajdon szerepének felértékelődésekor értelemszerűen újraszabályozták a kérdéskört, hiszen 1948-tól sor került a vízügyi ágazat erőteljes központosítására.³¹⁶

A vizek szerepének jelentőségét mutatja, hogy tulajdoni aspektusaik helyet kaptak az 1949: XX. törvénnyel elfogadott *Magyar Népköztársaság Alkotmányában* is (6. §); ennek értelmében „*az egész nép vagyónaként az állam és a közületek tulajdona: a föld méhének kincsei, az erdők, a vizek, a természeti erőforrások, a bányák...*”. A vizek tulajdoni

³¹³ SZLADITS: *A magyar magánjog vázlatja*, Op. cit., 369-370. p.

³¹⁴ 1885:XXIII. tc. 40-56. §.

³¹⁵ 1885:XXIII. tc. 57-67. §.

³¹⁶ A kommunista hatalomátvétel idején illetve azt követően, de az 1964-es vízügyi törvényt megelőzően alkotott legfontosabb jogszabályok: 6.060/1948. (VI.2.) Korm. rendelet; az *országos árvízvédelmi kormánybiztosról* szóló 12.580/1948. (XII.14.) Korm. rendelet; 207.760/1948. (VIII.3.) FM rendelet; az *öntözési és talajjavítási feladatok megszervezéséről, valamint az Országos Vízgazdálkodási Hivatal felügyeletének rendezéséről* szóló 150/1950. (V.27.) MT rendelet; *egyes vízgazdálkodási feladatoknak a... földművelésügyi miniszter hatáskörébe való átadása* tárgyában kiadott 52/1951. (II.18.) MT rendelet; a *vízjogi eljárási szabályok megállapítása* tárgyában kiadott 2/1952. (I.8.) MT rendelet (különösen annak 2-3. §-ai); az *Országos Vízügyi Főigazgatóság létrehozásáról* szóló 1060/1953. (IX.30.) minisztertanácsi határozat; az 1060/1953. (IX.30.) minisztertanácsi határozat IV/6. pontjának módosításáról szóló 1109/1954. (XII.31.) minisztertanácsi határozat; az *árvíz- és belvízvédekezésről, valamint a helyi vízkárelhárításról* szóló 10/1955. (II.15.) MT rendelet; a *helyi vízkárelhárításra* vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról szóló 58/1955. (IX.10.) MT rendelet; az *Országos Vízügyi Főigazgatóság hatáskörének kiegészítéséről* szóló 1003/1955. (I.9.) minisztertanácsi határozat; a *vízgazdálkodás munkájának megjavításáról* szóló 2193/1955. (VIII.28.) minisztertanácsi határozat; a *helyi vízkárok elhárítására közterék térítés nélküli igénybeviteléről* szóló 9/1956. (III.7.) MT rendelet; az *árvíz- és belvízvédekezésről, valamint a helyi vízkárelhárításról* szóló 10/1955. (II.15.) MT rendelet módosítása tárgyában kiadott 25/1956. (VIII.30.) MT rendelet; az *árvíz- és belvízvédekezésről, valamint a helyi vízkárelhárításról* szóló 10/1955. (II.15.) MT rendelet egyes rendelkezéseinek módosítása tárgyában kiadott 31/1957. (V.29.) Korm. rendelet; az *Országos Vízügyi Főigazgatóság hatáskörének kiegészítéséről* szóló 1011/1957. (I.22.) Korm. határozat, a *vízügyi feladatok pénzügyi fedezetének biztosításáról* szóló 1075/1957. (IX.1.) Korm. határozat, kivéve a 4. és 5. pont rendelkezéseit; az *árvíz- és belvízvédekezés műszaki és államigazgatási feladatainak összehangolásáról* szóló 46/1958. (VIII.9.) Korm. rendelet; a *vizek tisztaságának biztosításáról* szóló 1/1961. (I.22.) Korm. rendelet; a *vízügyi feladatok pénzügyi fedezetének biztosításáról* szóló 1075/1957. (IX.1.) Korm. határozat módosítása tárgyában kiadott 1002/1961. (I.20.) Korm. határozat; a *vizek tisztaságának biztosításáról* szóló 1/1961. (I.22.) Korm. rendelet kiegészítése tárgyában kiadott 2004/1961. (I.22.) Korm. határozat 5. pontja.

viszonyainak rendezésében fontos szerepet töltött be első kodifikált magánjogi kódexünk, a *Polgári Törvénykönyv* (Ptk., 1959. évi IV. tv.), amely már a hatályba lépése idején fontos rendelkezéseket tartalmazott a vizek vonatkozásában. Ezek szerint kizárólag az állam tulajdonában vannak és ezzel együtt forgalomképtelenek a föld méhének kincsei, a folyóvizek, csatornák és természetes tavak, valamint ezek medre, a folyóvíz elhagyott medre és a folyóvízben újonnan keletkezett sziget.³¹⁷ A Ptk. ezen rendelkezéseit ismételte³¹⁸ illetve részletezte tovább a *vízügyről* szóló 1964. évi IV. törvényünk, és a végrehajtására kiadott 32/1964. (XII.13.) Korm. rendelet. A szabályozás rögzítette, hogy az állami tulajdonban lévő vizeket, illetőleg területeket – főszabály szerint³¹⁹ – a vízügyi szervek kezelik.³²⁰ A törvény értelmében a meder szabályozására, valamint a partok védelmét szolgáló művek építésére és fenntartására – főszabály szerint – a vízfolyás, illetőleg a természetes tó kezelője köteles.³²¹ A kormányrendelet azon túl, hogy a tulajdoni szabályozás vonatkozásában fontos értelmező rendelkezéseket tartalmazott,³²² megállapította azon vizek körét is, amelyek nem kizárólag az állami tulajdon körébe tartoztak; így konkrétan az a természetes állóvíz, amely egy tulajdonos (kezelő, használó) ingatlanának határain belül terül el, és idegen ingatlanokon levő vizekkel összefüggésben nincs.³²³

Az 1964-es – állami tulajdont és az állam tevékenységét végző, centrálisan alárendelt szervezetrendszer középontjába állító³²⁴ – szabályozás a tulajdoni rendelkezéseken túl nagy terjedelemben foglalkozik a vizek használatának legkülönbözőbb aspektusaival. A teljesség igénye nélkül ezek közül fontos előírásnak tekintjük az alábbiakat. (a) A szabályozás egyik alapeleme a tervszerű vízgazdálkodás, amelynek pedig az alapját az *országos vízgazdálkodási keretterv* adja.³²⁵ (b) Pontos meghatározást és elveket találunk a *vízigények kielégítési sorrendjével* kapcsolatban.³²⁶ (c) A szabályozásnak további meghatározó eleme a vizek természetes viszonyaiba való korlátozott beavatkozás, valamint a *vizek mennyiségi és minőségi védelme* (hangsúlyozva azt, hogy a valóság nem

³¹⁷ Ptk. eredeti 168-169. §.

³¹⁸ Az 1964:IV. tv. 17. § (1) bek. alapján „a vizek - a folyóvizek (folyók, állandó és időszakos vízfolyások), a közcélú csatornák és a természetes tavak, valamint ezek medre -, továbbá a folyóvíz elhagyott medre és a folyóvízben újonnan keletkezett sziget az egész nép vagyonaként az állam tulajdonában vannak, és azokkal az állam e törvényben foglaltak szerint rendelkezik”. Az 1964:IV. tv. 18. § (2) bek. alapján továbbá: „A mederszabályozási művek hatására keletkezett feliszapolódások az állam tulajdonában vannak.”

³¹⁹ A 32/1964. Korm. rendelet 43. §-a alapján például „azokat a kisebb vízfolyásokat, amelyek szabályozása és kártételei elleni védekezés helyi jelentőségű, a tanács végrehajtó bizottsága illetékes szakigazgatási szerve kezeli, illetőleg azokat – ha a területen ilyen működik – a vízgazdálkodási társulat kezelésébe lehet adni”.

³²⁰ Az 1964:IV. tv. 17. § (2) bek.

³²¹ Az 1964:IV. tv. 18. § (1) bek.

³²² A 32/1964. Korm. rendelet 38-40., 42. §-ok meghatározzák a meder, elhagyott meder, időszakos vízfolyás és újonnan keletkezett sziget fogalmait.

³²³ 32/1964. Korm. rendelet 41. §.

³²⁴ FILOTÁS: Op. cit. 438. p.

³²⁵ Lásd 1964:IV. tv. 3-4. §, 32/1964. Korm. rendelet 1-3. §.

³²⁶ Lásd 1964:IV. tv. 6-9. §, 32/1964. Korm. rendelet 8-13. §.

feltétlenül tükrözze a jogszabályokban foglalt kívánalmakat).³²⁷ (d) Végezetül kiemelendőnek tartjuk, hogy a vízhasználatért fizetendő *vízdíj meghatározása* során a jogalkotó olyan rendszert épített ki, amely a víztakarékosságot ösztönözte.³²⁸

2.2.3. A magyar vízjog fejlődése a rendszerváltás és a fülkeforradalom között

I. A rendszerváltást követően egy számos elemében megváltozott – új körülményeknek is megfelelni kívánó – szabályozás jött létre.³²⁹ A változások irányát jól szemléltetik az Alkotmányon végigvezetett változások, amelyek – immáron a vizet külön nem nevesítve – a következőket rendelik: a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon; az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg; az állam tulajdonában álló vállalatok és gazdálkodó szervezetek a törvényben meghatározott módon és felelősséggel önállóan gazdálkodnak.³³⁰

A fenti – a *társadalmi tulajdon primátusának elvével szakító* – alkotmányjogi rendelkezésekkel összhangban került sor a magánjogi előírások újraszabályozására. Elsőként az 1991. évi XIV. törvény módosításai érintették a Ptk. állami tulajdonjoggal kapcsolatos szabályait (Ptk. 172-176. §). A Ptk. vizek tulajdonjogára vonatkozó előírásai vonatkozásában jelentős változást azonban majd csak az új vízgazdálkodási törvénnyel hatályba lépő előírások jelentettek.

A Ptk. 1996. január 1-jén hatályba lépett szabályai új kategóriaként nevesítették a *felszín alatti vizeket* is. Ezek szerint, ha törvény eltérően nem rendelkezett, kizárólag az állam tulajdonában vannak a föld méhének kincsei, a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvizek és természetes tavak, valamint ezek medre, valamint a folyóvíz elhagyott medre és a folyóvízben újonnan keletkezett sziget is.³³¹ Kérdésként merülhet fel, hogy a 'föld méhének kincseit' miért nevesítjük a vizek tulajdonjoga kapcsán. Nos, ezáltal kívánunk utalni arra, hogy a geotermikus energia (amely esetén a víz energiahordozóként jelenik meg) kinyerése és hasznosítása (hasonlóan a jelen munka lezárásakor hatályos állapothoz) a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény hatálya alá tartozott.

A Ptk. tulajdonra vonatkozó előírásait a *vízgazdálkodásról* szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv.) egészítette ki. Ezen rendelkezések szerint alapvetően három tulajdonosi kört különböztethettünk meg: az állami tulajdon (ezen belül van forgalomképtelen és van forgalomképes kör is), a helyi önkormányzati tulajdon és az adott ingatlan tulajdonosának tulajdona.³³² (Tekintettel arra, hogy a három tulajdonosi kör közül az adott ingatlan

³²⁷ Lásd 1964:IV. tv. 5., 11-16. §, 32/1964. Korm. rendelet 4-7., 16-37. §. A környezetvédelmi szempontok érvényesüléséről lásd LÁBDY Jenő: A környezetvédelem vízjogi kérdései. *Hidrológiai Tájékoztató*, 1973/1, 28-30. p.

³²⁸ Lásd 1964:IV. tv. 10. §, 32/1964. Korm. rendelet 14-15. §.

³²⁹ Az egyik ilyen lényeges elem a környezetvédelem szerepének felértékelődése.

³³⁰ Lásd az 1949. évi XX. törvény (2011. december 31-én hatályos) 10-11. §-ait.

³³¹ Ptk. (2011. december 31-én hatályos) 172. § a)-c) pontok.

³³² A vízzel kapcsolatos tulajdoni kérdésekről lásd: OLAJOS István: Speciális tulajdonszerzések az erdő- és vízgazdálkodás, valamint a szőlőtermesztés területén. In: CSAK Csilla (szerk.): *Agrárjog*.

tulajdonosának tulajdonára vonatkozó szabályozás jelenleg is hatályban van, azt a hatályos szabályok taglalásánál mutatjuk be.) A vízgazdálkodási törvény értelmében mindazon vizek, amelyek nem tartoznak az alább részletezett kategóriákba, állami tulajdonban vannak, de forgalomképesek (elidegenítésük esetén az érintett helyi önkormányzat elővásárlási joggal rendelkezik).³³³

Az állam kizárólagos tulajdonként nevesítették (és – a Ptk. fent ismertetett rendelkezései, valamint a vízgazdálkodási törvény indoklása szerint is – forgalomképtelenek voltak) (a) a felszín alatti vizeket és azok természetes víztartó képződményeit; (b) a természetes tavak közül a Balatont (a Kis-Balaton Vízvédelmi Rendszerrel együtt), a Velencei-tavat, a Fertő-tavat és a Hévízi-tavat, valamint azok medrét; (c) az államhatárt alkotó vagy metsző folyókat, patakokat, a törvény 2. számú melléklete szerinti egyéb folyókat, patakokat, holtágakat, mellékágakat és azok medrét; (d) a folyóvízben újonnan keletkezett szigeteket; (e) az államhatárt alkotó vagy metsző csatornákat, továbbá a törvény 3. számú melléklete szerinti csatornákat, tározókat, árvízvédelmi fővédvonalakat és egyéb vízáteremtőket. A 2. és a 3. számú melléklet szerinti vízfolyások és vízáteremtőjeként a miniszter rendeletben tette közzé.³³⁴

A helyi önkormányzat tulajdonában³³⁵ törzsvagyonként³³⁶ kerültek nevesítésre – a külön törvények rendelkezése alapján – a helyi önkormányzatoknak átadott vizek és vízáteremtőket (ideértve a víziközműveket³³⁷ is). Jelen jogszabályhely értelmezéséhez két korábbi törvény rendelkezéseit kell alapul venni. Egyrészt a *helyi önkormányzatokról* szóló 1990. évi LXV. törvényt, amely az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába kerülő vagyontárgyak között nevesíti az önkormányzatok közigazgatási

Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 118-121. p.; OLAJOS István: A szerzés tárgya szerint speciális tulajdonszerzési szabályok. In: CSAK Csilla (szerk.): *Agrárjog*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 122-125. p.

³³³ Vgtv. 6. § (6) bek.

³³⁴ Vgtv. (2011.12.31-én hatályos) 6. § (1)-(2) bek. A hivatkozott miniszteri rendelet (2012. január 1. napjával hatályon kívül helyezett) az *állam kizárólagos tulajdonában levő vizek és vízáteremtőket jegyzékéről* szóló 11/2009. (VIII.5.) KvVM rendelet. A jegyzéket korábban a 22/1996. (XI.29.) KHVM rendelet tartalmazta.

³³⁵ Vgtv. (2011.12.31-én hatályos) 6. § (3) bek.

³³⁶ A korábban hatályos előírások alapján a törzsvagyon az önkormányzati vagyon külön része. Törzsvagyonnak azon önkormányzati tulajdon nyilvánítható, amely közvetlenül kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. A törzsvagyon körébe tartozó tulajdon vagy forgalomképtelen, vagy korlátozottan forgalomképes: (a) forgalomképtelen ... minden más ingatlan és ingó dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelennek nyilvánít. *A helyi önkormányzat tulajdonában álló forgalomképtelen törzsvagyon birtokát, használatát, hasznai szedésének jogát a helyi önkormányzat – törvényben szabályozott módon – másnak átengedheti* [a kurzívval szedett rész a 2010. évi XLVI. törvénnyel került be a jogszabály szövegébe – a Szerző]. (b) korlátozottan forgalomképesek a közművek [így a víziközművek – a Szerző], intézmények és középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingók. A törzsvagyon korlátozottan forgalomképes tárgyairól törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni. 1990:LXV. tv. (2011.12.31-én hatályos) 78-79. §.

³³⁷ A víziközmű tevékenység meghatározását a Vgtv. (2011.12.31-én hatályos) 13. § (1) bekezdése tartalmazza; ez alapján „a víziközművek működtetése során végzett vízellátás, szennyvízelvezetés, -elhelyezés és -tisztítás, valamint egyesített rendszer esetén a csapadékvíz-elvezetés közüzemi tevékenység”.

területén levő vizeket (konkrétan azok törvényben meghatározott körét), valamint a lakossági szükségleteket kielégítő közművek építményeit, vonalas létesítményeit, berendezéseit (a település belterületi határára belül, az állam kizárólagos tulajdonába tartozó létesítmények kivételével).³³⁸ Az önkormányzati törvény rendelkezése alapján a korábbi tanácsok (vagy szervei ill. intézményei) kezelésében lévő állami vizek az önkormányzati törvény hatálybalépésének napján, *ipso iure* a helyi önkormányzatok tulajdonába kerülnek.³³⁹ Ezen túl a külön törvényben meghatározott, állami tulajdonban levő vizek, közművek létesítményei rendezéséről meghatározott közigazgatási szerv döntött (a vagyontádaság ezen vagyontárgyak forgalomképesek; igaz, csak meghatározott szerv hozzájárulásával).³⁴⁰

A másik törvény, amely a helyi önkormányzatok tulajdonával kapcsolatban kiemelt érdemel, az *egyres állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról* szóló 1991. évi XXXIII. törvény. Ezen törvény speciális rendelkezéseket tartalmaz a vizek, közcélú vízelétesítmények és víziközművek vonatkozásában.³⁴¹ A törvény szabályai értelmében a forgalomképesség alapján két dologi kört különböztethetünk meg. Így míg az önkormányzati tulajdonba kerülő vizek és (a közműnek nem minősülő) közcélú vízelétesítmények az önkormányzati törzsvagyonba tartoznak és forgalomképtelenek,³⁴² addig az önkormányzati tulajdonba kerülő víziközművek az önkormányzati törzsvagyon körébe tartoznak, és korlátozottan forgalomképesek, csak közszolgáltatási célra hasznosíthatók.³⁴³ A közművagyon átadása kapcsán az érintett települési önkormányzatok tulajdonába kerültek azok a – nem tanácsi alapítású – regionális víziközüemi vállalat kezelésében lévő, egy vagy több település vízi közszolgáltatását biztosító (nem regionális rendeltetésű) települési víziközművek, amelyek a regionális közmű hálózattól műszakilag elkülönítve üzemeltethetők voltak. Ezzel szemben a regionális vízi közüzemi vállalatok kezelésében álló és nagyobb térség vízgazdálkodási alapellátását (regionális vízbiztosítást, szennyvízelvezetést és -tisztítást) szolgáló regionális víziközművek az állam kizárólagos tulajdonában maradtak.³⁴⁴ A víziközmű tulajdonnal rendelkező önkormányzat számára az 1991. évi XXXIII. törvény kötelezően előírta, hogy gondoskodjon a víziközművek jogszabályok szerinti, szakszerű és biztonságos üzemeltetéséről (fenntartásáról), a közszolgáltatás folyamatos teljesítéséről és a közművek szükséges fejlesztéséről.³⁴⁵

³³⁸ 1990:LXV. tv. 107. § (1) bek. a), c) pontok. A törvény 107. § (6) bek. pedig még hozzáteszi, hogy „A több helyi önkormányzat szükségletét kielégítő közüzemi és kommunális vállalatok, továbbá a közművek települések közötti építményei, vonalas létesítményei, berendezései ... – ha az érintett helyi önkormányzatok másként nem állapodnak meg – ... a megyei önkormányzat tulajdonába vagy az érintett települési önkormányzatok közös tulajdonába kerülnek.”

³³⁹ 1990:LXV. tv. 107. § (2) bek.

³⁴⁰ 1990:LXV. tv. 107. § (3) bek. A jogszabályhely elemzéséről lásd még KURUCZ Mihály: *A mezőgazdasági ingatlanok agrárjogi szabályozása*. Budapest, 2001, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 23-25. p.

³⁴¹ 1991:XXXIII. tv. 15-20. §.

³⁴² 1991:XXXIII. tv. 18. § (1) bek.

³⁴³ 1991:XXXIII. tv. 20. § (2) bek.

³⁴⁴ 1991:XXXIII. tv. 19. §.

³⁴⁵ 1991:XXXIII. tv. 20. § (1) bek.

II. Tekintettel arra, hogy a víziközművek tulajdoni aspektusait illetően számos – (a) az önkormányzati tulajdonba került víziközmű korlátozott forgalomképessége, illetve (b) az állami tulajdonú regionális víziközművek privatizációja – kérdés merült fel ezen időszakban, ezért a következőkben röviden az ezekkel kapcsolatos problémaköröket mutatjuk be.

II.1. A rendszerváltást követően a víziközművek jelentős része került az *önkormányzatok tulajdonába*.³⁴⁶ Mindezek kapcsán ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy nem minden önkormányzat jutott víziközmű tulajdonhoz; előfordulhatott pl. az is, hogy az adott önkormányzat ivóvízellátását az állami tulajdon körébe tartozó regionális víziközművek biztosították. A víziközmű vagyonnal rendelkező önkormányzatok számára eleinte a koncesszióról szóló törvény adott eligazítást azzal kapcsolatban, hogy az önkormányzati törvény által előírt egészséges ivóvíz ellátási kötelezettségüknek³⁴⁷ miként tehetnek eleget. A koncesszióról szóló törvény korábban hatályos szabályai³⁴⁸ alapján ui. az önkormányzati törzsvagyon részét képező helyi közművek működtetése során az önkormányzat (a) e célra az önkormányzat többségi részesedésével működő gazdálkodó szervezetet, vagy önkormányzati intézményt alapíthatott, vagy (b) a tevékenység gyakorlásának időleges jogát koncessziós szerződésben átengedhette. (Megjegyzendő, hogy az 1996. január 1. napján hatályba lépő Vgtv. – mint ágazati törvény – vonatkozó rendelkezései a koncessziós törvény előbb ismertetett szabályaihoz sokban hasonló szabályokat állapítottak meg,³⁴⁹ azonban a vízgazdálkodási törvény hatályba lépéséig a közművagyon önkormányzati tulajdonba adása már lényegében mindenhol megtörtént.³⁵⁰) A víziközmű tulajdonnal rendelkező önkormányzatok, a sok tisztázatlanságot tartalmazó jogi környezetben, tipikusan kétféleképpen tettek eleget ivóvíz-ellátási kötelezettségüknek, aszerint, hogy megtartották-e a víziközművet saját törzsvagyonukban avagy sem. Ezen a kétféle tulajdonosi bázison pedig – *Bánvölgyi Beáta* tipizálása alapján – a közművagyon üzemeltetésének három formája alakult ki: egyrészt a társasági tulajdonú, másrészt az önkormányzati tulajdonú, harmadrészt pedig a

³⁴⁶ Az Állami Számvevőszék 2010-ben 380-ra becsülte a víziközmű szolgáltatók számát, és felhívta a figyelmet arra, hogy ezek pontos tulajdonosi összetételéről nem rendelkezik információkkal; ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a vizek védelmének és a vízgazdálkodási feladatok ellátásának ellenőrzéséről*. 1049. számú jelentés, 2011. február, 85. p.; A MTA Közgazdaságtudományi Intézete által megjelentetett tanulmány ezzel szemben 2010-ben 378 darab szolgáltatót nevesít. KOSKOVICS Éva – UNGVÁRI Gábor: *Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról*. In: KISS Ferenc László – NAGY Csongor István – VALENTIN Pál (szerk.): *Verseny és szabályozás 2010*. Budapest, 2011, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 309-310. p.

³⁴⁷ 1990:LXV. tv. 8. § (4) bek.

³⁴⁸ 1991:XVI. törvény (1991.V.30. és 1992.V.7. között hatályos) 1. § (1) bek. d) pontja és 2. §-a.

³⁴⁹ Vgtv. (1996.I.1-én hatályban lévő) 9. §. (1)-(2) bek. alapján az önkormányzat a törzsvagyonába tartozó víziközművek üzemeltetésére „(a) saját többségi részesedésével működő gazdálkodó szervezetet hoz létre, vagy ... önkormányzati intézményt alapít, vagy (b) a működtetés időleges jogát koncessziós szerződésben a pályázat nyertesének engedi át.... Nem minősül koncesszióköteles tevékenységnek: ... a helyi önkormányzat törzsvagyonába tartozó vízilétesítmények közül a víziközművek működtetése, ha a szerződésre vonatkozó általános előírások alapján állam vagy helyi önkormányzat többségi részesedésével e célra alapított gazdálkodó szervezetnek – illetőleg az e gazdálkodó szervezetek által a saját többségi részesedésükkel ugyancsak e célra alapított gazdálkodó szervezetnek – engedik át a tevékenység gyakorlását.”

³⁵⁰ BÁNVÖLGYI Beáta: *A víziközmű szolgáltatás jelenlegi formái, koncesszió és ágazati jogszabályok alapján ellátandó feladatok*. Szakjogászi szakdolgozat, Miskolc, 2002, ME-ÁJK, 13. p.

vagyonkezelési és a szerződéses forma.³⁵¹ Mivel az önkormányzatok gyakorlatában elterjedt társasági tulajdonú üzemeltetési forma kapcsán komoly jogértelmezési vita és ezt követő bizonytalanság alakult ki, ezért e formára részletesebben is kitérünk.

A víziközmű vagyon kapcsán elterjedt jogértelmezési gyakorlat³⁵² volt, hogy a *korlátozottan forgalomképes közművagyon gazdasági társaságokba* (részvénytársaságba illetve korlátolt felelősségű társaságba) *apportálható* (a jegyzett tőkébe, tőketartalékba kerülhetett).³⁵³ A kialakult jogértelmezést³⁵⁴ a kapcsolódó cégbírószági gyakorlat is igazolni látszott, abban az értelemben, hogy az olyan társaságok esetén, amelyeknél az érintett önkormányzat rendeletével apportálhatónak minősítette a vagyontárgyat, továbbá amelyeknél a gazdasági társaság alapszabálya tartalmazta a szükséges korlátozó kikötéseket, a cégbírószágok nem tartották jogellenesnek a közművek apportként történő bevitelét.³⁵⁵

A fent vázolt magánjogi jogértelmezéssel szemben azonban megfogalmazódott egy közjogi jogértelmezés is az Állami Számvevőszék,³⁵⁶ a Legfőbb Ügyészség³⁵⁷ illetve az

³⁵¹ BÁNVÖLGYI: *Op. cit.* 2002, 3. p.

³⁵² Lásd MAGYAR VÍZIKÖZMŰ SZÖVETSÉG: A víziközmű-vagyon társasági tulajdona. *Önkormányzat*, 2006/11-12, 38-39. p.; az önkormányzati gyakorlat bemutatásaként, alátámasztásaként Bánvölgyi Beáta munkájában kimerítően elemzi a kérdéskörben kiadott, a Víz- és Csatornaművek Országos Szakmai Szövetsége által készített jogi indoklást; lásd BÁNVÖLGYI: *Op. cit.* 2002, 4-15. p.

³⁵³ BÁNVÖLGYI: *Op. cit.* 2002, 4. p.

³⁵⁴ Ezt látszik erősíteni egybíránt: LENKOVICS Barnabás: *Magyar polgári jog. A dologi jog vázlata*. Budapest, 1999, Eötvös József Könyvkiadó, 47-48. p.

³⁵⁵ PUMP Judit: *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. PhD Értekezés (kutatóhelyi vita verziója), Budapest, 2011, ELTE-ÁJK, 194. p. Pump Judit jelen részben hivatkozik arra, hogy a „Gf.II.30.633/2005/3. sz. Debreceni Ítéltábla ítéletében szerepel utalás a Legfelsőbb Bíróság 1994-ben hozott végzésére, mely egy cégbejegyzés kapcsán iránymutatást tartalmazott arra nézve, mikor lehet jogszerűnek tekinteni a korlátozottan forgalomképes közművagyon apportálását. Eszerint az alapszabálynak tartalmaznia kell tiltásokat az elidegenítésre, jelzálogjoggal való megterhelhetőségre és más célra való hasznosításra vonatkozóan.”

³⁵⁶ Elsődlegesen lásd az ÁSZ 314. sz. jelentésének azon megállapítását, amely értelmében: „Az egymásnak is ellentmondó jogszabályi rendelkezések következtében a vagyonátadás nem érte el célját. Az önkormányzatok tulajdonhoz juttatása ugyan megtörtént, de azt követően – a különböző jogértelmezések miatt – a hatályos törvények szerint korlátozottan forgalomképes törzsvagyon körébe tartozó eszközök jelentős része – végeredményben jogszerűtlenül – kikerült a tulajdonukból és gazdálkodó szervezetek szabad rendelkezésű, korlátlanul forgalmazható tárgyaivá vált. Veszélybe került az önkormányzatok egyik legfontosabb kötelező feladatának ellátása és nem garantálható a közművek előírt célhoz kötött használata sem. A tulajdonosi jogok, valamint a tulajdonhoz rendelt hatáskörök gyakorlása is bizonytalanná vált.” ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a helyi önkormányzatok közüzemi víz- és csatornaszolgáltatási feladatainak és az ehhez kapcsolódó lakossági díjtámogatási rendszer működésének vizsgálatáról (utóvizsgálat)*. 314. számú jelentés, 1996.; A jelentés megállapításait megerősítik: ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a Budapest Főváros Önkormányzata pénzügyi-gazdasági ellenőrzésének tapasztalatairól*. 364. számú jelentés, 1996; ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a települési önkormányzatok szennyvízközmű fejlesztési és működtetési feladatai ellátásának vizsgálatáról*. 0416. számú jelentés, 2004. május, 15. p.; valamint ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének átfogó és egyéb szabályszerűségi ellenőrzéséről*. 0634. számú jelentés, 2006. szeptember,

³⁵⁷ Legfőbb Ügyész VLÜ 1747/1996. számú vizsgálati jelentése.

Alkotmánybíróság által. Jelentőségénél fogva különösen ez utóbbi érdemel kiemelés. Az AB ugyanis egy konkrét ügyben megsemmisítette azon önkormányzati rendeletet, amelyben Ágfalva község önkormányzata a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyai köréből meghatározott vagyontárgyakat kivont, és azokat forgalomképesse nyilvánítva a Sopron és Környéke Víz és Csatornamű Rt. részére rendelkezésre bocsátotta az alaptőke emeléséhez.³⁵⁸ Tekintettel arra, hogy a döntés számos önkormányzat korábbi gyakorlatát érintette (a Magyar Víziközmű Szövetség szerint megközelítőleg 1998-ig volt jellemző a közműapport gyakorlata³⁵⁹), ezért felmerült annak a lehetősége is, hogy az érintett önkormányzatok bíróság előtt, semmisségre hivatkozva támadják meg azon korábbi ügyleteket, amelyek korábban saját maguk is aláírtak. Minderre kísérlet is történt, ám – a magánjogi és közjogi értelmezés újabb összeütközése eredményeképpen – egy konkrét ügyben a Debreceni Ítéltábla megállapította, hogy a korlátozottan forgalomképes dolgok tulajdonjog átruházása nem tiltott (csupán célhoz kötött), emiatt pedig a korábbi tulajdonátruházások nem tekinthetők érvénytelennek.³⁶⁰ Ezt követően az érdekeltek immáron jogalkotói döntésre vártak a gordiuszi csomó (nevezetesen, hogy két hatalmi ág, az AB és a bíróság, egymásnak szögesen ellentmondó értelmezése okán, egy vitatott helyzet maradt a víziközművek tulajdoni viszonyait illetően) feloldása végett. A kérdés érdemi újragondolására azonban majd csak a 2011 végén megszületett víziközmű szolgáltatási törvény és a kapcsolódó jogszabályi környezet elfogadásával került sor.

II.2. Az állami tulajdonban maradt regionális víziközműveket³⁶¹ öt *regionális vízmű részvénytársaság* (északmagyarországi [ÉRV], tiszamenti [TRV], duna menti [DMRV], északdunántúli [ÉDV], dunántúli [DRV]) üzemeltette ill. üzemelteti, lefedve ezzel az érintett piac mintegy 20%-át.³⁶² Azok az önkormányzatok, amelyek ezen regionális vízművek szolgáltatási területén találhatók, az önkormányzati törvény által előírt

³⁵⁸ Lásd 11/2002. (III.20.) AB határozat megállapítása alapján „Az Ötv. 79. § (2) bekezdés b) pontjának első mondata alapján az önkormányzat korlátozottan forgalomképes vagyontárgyai körébe tartoznak a közművek.” Az 1991:XXXIII. tv. 20. §-a és az 1995:LVII. tv. 6. §-a „is nyilvánítja a víziközművek korlátozottan forgalomképes törzsvagyon jelleget, tehát azok ex lege tartoznak az önkormányzat törzsvagyon körébe. Az önkormányzatok a törvényben meghatározott e törzsvagyon kört nem szűkíthetik.” „Az Ötv. [1990:LXV. tv. 79. § (2) bek. b) pontja] e felhatalmazása alapján az e vagyontárgyakkal való rendelkezés feltételeit elsődlegesen törvény állapíthatja meg, önkormányzati rendelet e tárgykörben csak törvény keretei között rendelkezhet.” A Vgtv. 9. és 10. §-a így „meghatározza a víziközművek működtetésének formáit, az e vagyontárgyakkal való rendelkezés feltételeit. Az önkormányzat e vagyontárgyakat csak a Vgtv.-ben meghatározott formákban működtetheti, tehát a működtetés konkrét formáját határozhatja meg. A Vgtv. alapján az önkormányzat e vagyontárgyak működtetésének csak időleges jogát engedheti át koncessziós szerződésben és adhatja használatba gazdálkodó szervezetek részére.”

³⁵⁹ MAGYAR VÍZIKÖZMŰ SZÖVETSÉG: Op. cit. 38. p.”

³⁶⁰ A Gf.II.30.633/2005/3. sz. Debreceni Ítéltábla ítélet 6-7. oldalait hivatkozva PUMP Judit: Víziközművek a jogértelmezés csapdájában. *Magyar Jog*, 2008/8, 525., 530. p.

³⁶¹ A Vgtv. 1. számú mellékletének 14. pontja értelmében a regionális víziközmű: „az egymással oly módon összefüggő – műszakilag elkülönítve gazdaságosan nem üzemeltethető – víziközművek, melyek egységes rendszert alkotnak, és a rendszer több települést (megyét) átfogó, összefüggő földrajzi területen (ország-rész, régió) nagyszámú, jellemzően vízbázistól távol fekvő település részére a vízkitermelést, -tisztítást, -elosztást – amelyhez a fogyasztók közműves ivóvízellátása, szennyvízelvezetés is tartozhat – látják el.”

³⁶² JNO: 319/2010. sz. állásfoglalás a regionális vízművek átszervezésével kapcsolatos vizsgálatról, 4-5. p.

egészséges ivóvíz ellátási kötelezettségüknek azáltal tehetek eleget, hogy igénybe vették a regionális vízművek szolgáltatásait.

2009-ben felmerült annak lehetősége, hogy a regionális vízműveket átszervezik. A Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács 212/2009. (IV.1.) NVT határozata az ÉRV vagyonkezelésébe tervezte adni a TRV és DMRV állami tulajdonú üzletrészét; mindezt – ráadásul – úgy kívánta megvalósítani, hogy a DMRV szolgáltatási területéhez tartozó teljes dunántúli, jobb parti szolgáltatási területet az ÉDV ellátási területéhez csatolja.³⁶³ A határozat háttérét adó 15/29/NVT/2009.04. számú előterjesztés az új vagyonkezelői struktúra kialakulását illetve a szolgáltatási területek módosítását a hatékonyabb működés céljából tartotta megvalósítandónak, ugyanakkor az előterjesztés – amint erre a tárgyban megszületett JNO állásfoglalás rámutatott – koncepcionális problémát nem mutatott ki a fennálló rendszerben, és a DMRV ellátási területének megosztását sem indokolta.³⁶⁴

A kormányzati átalakítás hírére azonban erős társadalmi-szakmai nyomás bontakozott ki, amely miatt a kormányzat kihátrált az átalakítás mögül, és miután az Országgyűlés a 2009. évi LXX. törvénnyel az öt regionális vízmű társaságot a tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működő társaságok körébe emelte, a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács 713/2009. (IX.9.) NVT határozatában hatályon kívül helyezte korábbi, átalakításról rendelkező határozatát.³⁶⁵

Az előbb ismertetett átalakítás relevanciáját valójában az adta, hogy bár az akkori kormányzat az átalakítás során az esetleges privatizációt (e kifejezés alatt jelen részben a közszéfera szerepvállalásának csökkentését értjük!) végig tagadta, 2010 februárjában a sajtóban nyilvánosságra került egy olyan 2009. márciusi előterjesztés, amely lényegében mégis erre engedett következtetni.³⁶⁶ Ennek fényében a fent vázolt átalakítás pusztán egy

³⁶³ JNO: 319/2010. sz. állásfoglalás, 1. p.

³⁶⁴ JNO: 319/2010. sz. állásfoglalás, 5. p. Egyébiránt meg kell jegyezzük, hogy a hivatkozott NVT előterjesztés számos olyan megállapítást tett, amivel utóbb is csak egyet tudunk érteni (pl. jogi környezet hiányossága, egységes víziközmű törvény szükségessége, a víziközművek működtetésének garanciái hiányoznak, stratégiai alapvetések nem léteznek, etc.); lásd JNO: 319/2010. sz. állásfoglalás, 7. p

³⁶⁵ JNO: 319/2010. sz. állásfoglalás, 6. p. Az időközben részben okafogyottá vált JNO vizsgálat mindazonáltal – szakmai indokokra hivatkozással (jelesül, hogy az ellentmond a vízgyűjtő-területek mentén megvalósítandó vízgazdálkodás szükségességének) kritizálta a DMRV szolgáltatási területének szétválasztását, s ennek következtében megállapította, hogy az átalakítási elképzelések megvalósulása esetén sérült volna az egészséges környezethez való alkotmányos jog; a JNO emellett felhívta a figyelmet arra is, hogy „szükség lenne egy egységes, a víziközmű szektor működését törvényi szinten szabályozó jogszabályra, valamint egy olyan, hosszú távú stratégiára, mely a szektor céljait meghatározza” lásd JNO: 319/2010. sz. állásfoglalás, 11. p

³⁶⁶ A hivatkozott anyag a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó 2009. március 26-i keltezésű, az akkori vezérigazgató, *Tátrai Miklós* által jegyzett előterjesztés, amely a *Regionális vízi közmű társaságcsoporth kialakítása egyes szolgáltatók vagyonkezelésbe adása útján* címet viseli, és amelyet az MNV Zrt. Társaságokért Felelős Igazgatósága készített. Az előterjesztést nyilvánosságra hozó publicista az anyagból az alábbi fontos elemeket emelte ki: „Az MNV 2009. március 26-i előterjesztése négy utat is felvázol a magántőke bevonására az öt állami tulajdonú regionális vízműtársaságba. Az első variáció a 'minősített többséget biztosító befolyásszerzés konstrukciója' elnevezésre hallgat az előterjesztésben, ez még '2008 augusztusában került előkészítésre'. Az A terv szerint két vállalatcsoporth alakítanának ki, az egyiket az ÉRV, a másikat a DRV vezetné. A másik három regionális vízi közmű (az ÉDV, a TRV és a DMRV) állami tulajdonú részvényeit eladták

hosszabb folyamat első lépése lett volna. Mindezek tükrében fel kívánjuk hívni a figyelmet arra, hogy a témát elemző JNO állásfoglalás az átalakítás kapcsán – feltételezhetően tudatosan, az akkor hatályos Alkotmány tulajdonra vonatkozó rendelkezéseinek tiszteletben tartása végett – nem kívánt állást foglalni a köztulajdon illetve a magántulajdon szerepével kapcsolatos vitában. Ugyanakkor a JNO állásfoglalásában mégis teret engedett az ezzel kapcsolatos közvélekedés nyilvánosságra hozásának: „Látható az is, hogy a víziközmű szolgáltatás biztosításából fakadó közérdek miatt a szolgáltatás megszervezése, fenntartása stb. jellemzően önkormányzati, illetve állami feladat. A feladatok ellátásához szükséges vagyonelemek tulajdonjoga is korlátozott, azok vagy az önkormányzati törzsvagyon részét képezik, vagy kizárólagos állami tulajdonban állnak, ez – ismét csak általános vélemény szerint – a szolgáltatás biztosításának egyik garanciája.”³⁶⁷

2.2.4. A magyar vízjog fejlődése a fülkeforradalmat követően

A 2010-es országgyűlési választásokat követően az állam számos szektorban intenzívebb szerepvállalásra törekszik. Ennek megfelelően került alapjaiban újraszabályozásra a vizekkel kapcsolatos jogi környezet is. A vízjogi szabályok számos eleme komoly változáson ment át (pl. a víziközmű szolgáltatások), ugyanakkor voltak olyan előírások is, amelyek tartalmukat tekintve sokban hasonlítottak az előző időszak szabályozásához,

volna a két befolyásszerzőnek, amelyek megfelelő jogszabályi módosítások után már tőzsdeképes társaságok lettek volna, megteremtve annak lehetőségét, hogy piaci befektetők friss tőkével belépjenek ezen vállalatokba’. Az A terv azonban nem tudott megvalósulni, mert – áll az előterjesztésben – ‘a Vgtv. módosításából mind a mai napig nem lett semmi, ami akadályát jelenti a regionális vízmű társaságokba történő esetleges tőkebevonásnak’. A második variáció, a B terv egyfajta ‘holding struktúra’ kialakítása lett volna. Ebben a forgatókönyvben az MNV egy olyan leányvállalatot hozott volna létre, amely vagyonelemzésbe kapja az összes regionális vízművállalat állami tulajdonú részvényeit. Ez a konstrukció kikerülte volna a törvényi akadályt, de ‘feltételezve, hogy a Vgtv. kívánt módosítása összrel bekövetkezik’, a szakértők elvetették. A harmadik, C variáció az ‘átalakulás’ lett volna, ‘miután nyilvánvalóvá vált, hogy a Vgtv. módosítása nem következik be összrel’. Az átalakulással keleten a DMRV és a TRV az ÉRV-be, nyugaton az ÉDV a DRV-be olvadt volna be. ‘Ezzel a módszerrel szintén biztosítható az, hogy két olyan méretű társaságot hozzunk létre, mely már tőzsdeképes lehet akkor, amikor a Vgtv. megnyitja ennek a lehetőségét.’ Az átalakulás azonban nagyon időigényes lett volna, ezért végül a D terv, a ‘vagyonelemzésbe adás módszere’ vitte el a pálmát. A D terv már csak a három kelet-magyarországi társaság összevonását célozza meg a fent már ismertetett módon, azaz a DMRV és a TRV beleolvadna az ÉRV-be. ... Az MNV által tiokolt előterjesztésből két mögöttes cél világosan látszik. Az egyik, hogy kidolgozói tőkebevonás címén kívánatosnak tartották a regionális víziközmű-társaságok tőzsdére vitelét és legalább részleges privatizációját, az átszervezésre kidolgozott forgatókönyvek mindegyike ennek a nem is leplezett célnak alárendelve készült. ... A másik mögöttes cél az volt, hogy az öt regionális víziközmű-társaságból két vállalatcsoport alakuljon ki a Duna két partján, ezért lett volna szükség az egységes vízbázison szolgáltató DMRV dunántúli területeinek szakmai indokokkal nehezen alátámasztható leválasztására.” Lásd: BODOKY Tamás: Vízháború Magyarországon I. Index, 2010. február 9.

³⁶⁷ JNO: 319/2010. sz. állásfoglalás, 5. p.

pusztán csak új rendszerben, más hangsúllyal kerültek szabályozásra. A vizek tulajdoni kérdése kapcsán – megítélésünk szerint – ez utóbbi történt.

I. Az Alaptörvény P) cikkében a *'természeti erőforrások'* között került nevesítésre a vízkészlet, mint a *'nemzet közös örökségének'* része, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alaptörvény közpénzekre vonatkozó 38. cikke aztán további szabályokat állapít meg a természeti erőforrások vonatkozásában: *„Az 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.*”³⁶⁸ Ugyanezek cikk értelmében a nemzeti vagyonról sarkalatos törvényben kell rendelkezni, és ezen törvény határozza meg a *'nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon'* elidegenítésének korlátait és feltételeit is. Az Alaptörvény értelmében nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni. Végezetül a rendszerváltást követően kialakult, közművagyonnal kapcsolatos problémakör okán tartjuk fontosnak kiemelni azon alkotmányos rendelkezést, amely szerint a *„nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható*”³⁶⁹.

II. Az Alaptörvényre épülő új jogrendszerben a Ptk.³⁷⁰ szabályai közül számos, az állami tulajdonra vonatkozó szabály kikerült (hasonlóképpen kerültek hatályon kívül a Vgtv. állami és önkormányzati tulajdonra vonatkozó egyes rendelkezései), és a kérdéskör szabályozására elfogadtak egy új, *nemzeti vagyonról szóló sarkalatos törvényt* (Nvtv.).³⁷¹ A törvény a nemzeti vagyonba tartozóként határozza meg – több más mellett – az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonában illetve (a kizárólagos tulajdon körén kívüli) tulajdonában álló dolgokat, az államot vagy a helyi önkormányzatokat megillető társasági részesedéseket.³⁷² A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat (ilyen a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása³⁷³) ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.³⁷⁴

A törvény értelmében az *állam kizárólagos tulajdonába* tartoznak³⁷⁵ *„a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, valamint az 1. mellékletben meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre, az 1. mellékletben meghatározott csatornák, tározók, árvízvédelmi*

³⁶⁸ Alaptörvény 38. cikk (1) bek.

³⁶⁹ Alaptörvény 38. cikk (4) bek.

³⁷⁰ A kérdésben hasonlóan szűkszavú az új *Polgári Törvénykönyvre* vonatkozó, T/7971. számú törvényjavaslat (2012. július) is.

³⁷¹ 2011. évi CXCVI. törvény a *nemzeti vagyonról* (Nvtv.).

³⁷² Nvtv. 1. § (1) bek.

³⁷³ Nvtv. 3. § (1) bek. 7. pont.

³⁷⁴ Nvtv. 7. § (1) bek.

³⁷⁵ Nvtv. 4. § (1) bek. d)-e) pontok. Az 1. mellékletben nem szereplő, a nemzeti vagyonról szóló törvény hatálybalépését követően létrejövő vagy bármilyen más jogcímen az állam tulajdonába kerülő folyóvizek és természetes tavak, a medrükkel együtt, a törvény erejénél fogva az állam kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonnak minősül; Nvtv. 17. § (2) bek.

fővédvonalak és egyéb vízi létesítmények, valamint az állami tulajdonban álló vízi közművek”.³⁷⁶ (Az állam kizárólagos tulajdonában lévő vizeknek és vízilétesítményeknek a vagyonkezelését a vízügyi igazgatási szervek látják el.³⁷⁷) Bizonyos állami tulajdonban álló társasági részesedéseket – köztük az öt regionális vízműt is – a törvény a (szintén forgalomképtelen) *nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon* körébe sorol; a vízművekben való állami részesedés legalacsonyabb mértékét 75%+1 szavazatban állapították meg.³⁷⁸ *Korlátozottan forgalomképesnek* minősítették azon (a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű vagyoni körön kívül álló) állami tulajdonban lévő társasági részesedéseket, amelyek többségi állami tulajdonban álló, közszolgáltatási³⁷⁹ (pl. ivóvíz) tevékenységet ellátó gazdasági társaságban állnak fenn. A törvény értelmében az ilyen korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyon főszabály szerint kizárólag helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthető el.³⁸⁰

A *helyi önkormányzat vagyona* két csoportra különíthető. Egyrészt van az önkormányzat *üzleti vagyona*, másrészt pedig a *törzsvagyona*, mely utóbbi a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja. A törzsvagyonnak van egy *forgalomképtelen* része, amely magában foglalja a Nvtv. által kizárólagos önkormányzati tulajdonnak minősített vagyont és a törvény illetve helyi önkormányzati rendelet által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek minősített vagyont. A törzsvagyon másik részét a korlátozottan forgalomképes vagyonelemek képezik, amelyek körét törvény vagy helyi önkormányzati rendelet állapíthatja meg.³⁸¹ A helyi önkormányzat *kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba* tartoznak a helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény (lásd a korábban hivatkozott 1990. évi LXV. tv. és 1991. évi XXXIII. tv.) rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi

³⁷⁶ A víziközmű szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (Vksztv.) 2. § 20. pontja alapján „*víziközmű: olyan közcélú vízilétesítmény, amely (a) település vagy települések közműves ivóvízellátását, ezen belül az ivóvíztermelést, az ehhez kapcsolódó ivóvízbázis-védelmet, az ivóvízkezelést, -tárolást, -szállítását és -elosztást, felhasználási helyekre történő eljuttatást, mindezekhez kapcsolódóan a tűzvíz biztosítását vagy (b) a közműves szennyvízelvezetés során (egyesített rendszer esetén a csapadékvíz-elvezetést is ideértve) a szennyvíz felhasználási helyekről történő összegyűjtését, elvezetését, tisztítását, a tisztított szennyvíz hasznosítását, elhelyezését szolgálja.*”

³⁷⁷ Vgtv. 3. § (3) bek.

³⁷⁸ Nvtv. tv. 4. § (2) bek. és 2. számú melléklet. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon: állam vagy helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonába *nem* tartozó „*azon nemzeti vagyon, amelynek állami tulajdonban, illetve a helyi önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt*”; Nvtv. 3. § (1) bek. 12. pontját. Az ilyen vagyonnak minősülő gazdasági társasági részesedések felett a tulajdonosi jogok gyakorlására kizárólag (a) törvényben kijelölt miniszter, (b) központi költségvetési szerv, vagy (c) az állam 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet jogosult; Nvtv. 4. § (3) bek.

³⁷⁹ A fogalom meghatározásáról lásd a *közbeszerzésekről* szóló 2011. évi CVIII. törvény XIV. fejezetében meghatározott közszolgáltatási tevékenység definícióját.

³⁸⁰ Az ilyen korlátozottan forgalomképes társasági részesedés az állam, helyi önkormányzat együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság részére nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként rendelkezésre bocsátható, vagy ezen társaság részére, más jogcímen történő átruházás útján elidegeníthető Nvtv. 4. § (4)-(7) bek.

³⁸¹ Nvtv. 5. § (1)-(2) bek.

létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.³⁸² A közművek ugyanis már a helyi önkormányzatok *korlátozottan forgalomképes törzsvagyonának* részét képezik, hasonlóan például a helyi önkormányzat többségi tulajdonában álló, közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társaságban fennálló, helyi önkormányzati tulajdonban lévő társasági részesedéshez.³⁸³ A korlátozottan forgalomképes vagyon legfontosabb jellemzője, hogy az kizárólag az állam, másik helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás részére idegeníthető el, és hogy hitelfelvétel és kötvénykibocsátás esetén annak fedezetéül nem szolgálhat.³⁸⁴

Az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon – főszabály szerint, a Nvtv.-ben meghatározott kivételekkel – elidegenítési és terhelési tilalom alatt áll, biztosítékul nem adható, azon osztott tulajdon nem létesíthető.³⁸⁵

A tulajdoni kérdéseken túl a nemzeti vagyonról szóló törvény meghatározza az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeinek körét is. Eszerint³⁸⁶ az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé tartozik a csatornák, az állami tulajdonban álló víziközművek, valamint a regionális közműrendszerek létrehozása és működtetése, míg a helyi önkormányzatok kizárólagos gazdasági tevékenységei közé tartozik a törzsvagyon részét képező helyi közművek létrehozása és működtetése, továbbá a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények működtetése.³⁸⁷ Az állam és a helyi önkormányzat a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges jogát, a törvényben meghatározottak kivételével kizárólag koncesszió útján, külön törvényben szabályozott módon engedheti át (főszabály szerint határozott időre, maximum 35 évig).³⁸⁸ Az állam a kizárólagos tulajdonában, valamint a helyi önkormányzat a törzsvagyonában lévő víziközmű-létesítmények létrehozásáról és működtetéséről koncessziós szerződés megkötése nélkül a következő módokon is gondoskodhat: (a) olyan gazdálkodó szervezetet hoz létre, amelyben kizárólagos részesedéssel rendelkezik, (b) az állam és az önkormányzat együttesen olyan gazdálkodó szervezetet hoz létre, amelyben kizárólagos közös részesedéssel rendelkezik.³⁸⁹ Mindezen lehetőségeken kívül az állam és

³⁸² Nvtv. 5. § (3) bek. d) pont.

³⁸³ Nvtv. 5. § (5) bek. a), c) pont.

³⁸⁴ Nvtv. 5. § (7) bek. A gazdasági társaságban fennálló önkormányzati tulajdonban álló (korlátozottan forgalomképes) társasági részesedés vagy annak egy része a (7) bekezdésben foglaltakon kívül az állam, helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság részére nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként rendelkezésre bocsátható, vagy – ezen társaság részére – más jogcímen történő átruházás útján elidegeníthető; Nvtv. 5. § (8)-(9) bek.

³⁸⁵ Nvtv. 6. §.

³⁸⁶ Nvtv. 12. §. (1)-(2) bek.

³⁸⁷ A helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények működtetése gyakorlásának joga – a Nvtv.-ben meghatározott korlátozásokra figyelemmel – törvényben szabályozott módon másnak átengedhető; Nvtv. 12. §. (11) bek.

³⁸⁸ Nvtv. 12. §. (3) bek. Koncessziós szerződés természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthető; Nvtv. 12. §. (13) bek. Az átlátható szervezet fogalmát a Nvtv. 3. §. (1) bek. 1. pontja tartalmazza.

³⁸⁹ Mindkét esetre vonatkozóan: ide nem értve a munkavállalói rész tulajdonát. Nvtv. 12. §. (9) bek.

a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges joga koncessziós szerződés megkötése nélkül kizárólag (a) az állam, (b) a helyi önkormányzat vagy az önkormányzati társulás, (c) költségvetési szerv, (d) önkormányzat intézmény, (e) az a)–d) pont szerinti személyek együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet, vagy (f) az e) pontban megjelölt gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet részére átengedhető és kizárólag általuk gyakorolható.³⁹⁰

III. A nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezik arról, hogy az állami tulajdonban lévő vizek hasznosítására vonatkozó szabályokat a *vízgazdálkodási törvény* (Vgtv.) állapítja meg. Kétségtelen, hogy a Nvtv. hatálybalépésével a Vgtv. számos (állami és önkormányzati) tulajdonra vonatkozó rendelkezését hatályon kívül helyezték, ugyanakkor a hasznosításon túl a Vgtv. azért még jelenleg is tartalmaz rendelkezéseket a vizek tulajdona kapcsán. Egyrészt a Vgtv.-ben van továbbra is nevesítve a vizeknek az *adott ingatlan tulajdonosához* kapcsolt köre. A törvény szerint az ingatlan tulajdonosának a tulajdonában vannak: (a) az ingatlan határain belül keletkező és ott befogadóba torkolló vízfolyások; (b) az ingatlan határain belül levő természetes állóvizek (a tó, a holtág), amelyek más ingatlanon elhelyezkedő vizekkel közvetlen kapcsolatban nincsenek; (c) az ingatlanra lehulló és az ingatlanon maradó csapadékvíz; (d) jogszabály eltérő rendelkezése hiányában az ingatlan határain belül levő és saját célt szolgáló vízelétesítmények.³⁹¹ Másrészt a Vgtv. fontos szabályt állapít meg bizonyos állami tulajdonba tartozó területek vizei kapcsán is; nevezetesen, hogy „*az állami tulajdonban lévő természetvédelmi szempontból védett, fokozottan védett, illetve védelemre tervezett területeken lévő vizek forgalomképtelenek*”.³⁹² Harmadrészt, e két esetkörben, valamint a nemzeti vagyonról szóló törvényben meg nem jelölt vizek és vízelétesítmények *állami tulajdonban vannak, de forgalomképesek*. Elidegenítés esetén az érintett helyi önkormányzat vagy önkormányzati társulás – több önkormányzat esetében az érintettség arányában – elővásárlási joggal rendelkezik. Az elővásárlási jog szempontjából érintett az a helyi önkormányzat, amelynek a közigazgatási területén vagy határán van a víz, illetve vízelétesítmény.³⁹³

Az állam illetve a helyi önkormányzatok tulajdonában lévő vizekről illetve vízelétesítményekről való (elsősorban a területi vízgazdálkodás köréhez kapcsolódó) gondoskodásban fontos szerep jut – a központi illetve az önkormányzati költségvetésen túl – a *vízitársulatoknak*.³⁹⁴ A vízitársulatokkal munkánk későbbi részeiben foglalkozunk részletesebben.

IV. A nemzeti vagyonról szóló törvény víziközmű tulajdonra vonatkozó rendelkezéseit tovább részletezve a *víziközmű szolgáltatási törvény*³⁹⁵ (Vksztv.) rögzíti, hogy víziközmű

³⁹⁰ Nvtv. 12. §. (12) bek.

³⁹¹ Vgtv. 6. § (4) bek. A természetes úton létrejött – a meder részét már nem képező – feliszapolódáson (parti növedék) csak a parti ingatlan tulajdonosa szerezhethet tulajdont; Vgtv. 6. § (7) bek. A Vgtv. mindezekén túl fontos szabályokat állapít meg az ingatlantulajdon, -használat korlátozása kapcsán; lásd Vgtv. 20-27. §.

³⁹² Vgtv. 6. § (5) bek.

³⁹³ Vgtv. 6. § (6) bek.

³⁹⁴ Vgtv. 7., 8. §. Lásd továbbá a *vízitársulatokról* szóló 2009. évi CXIV. törvényt.

³⁹⁵ A *víziközmű szolgáltatásról* szóló 2011. évi CCIX. törvény (Vksztv.).

kizárólag az állam és települési önkormányzat tulajdonában lehet.³⁹⁶ Tekintettel arra, hogy nagy számban található olyan víziközművek, amelyek (az önkormányzattól és az államtól eltérő) más személyek tulajdonában állnak, ezért a jogalkotónak rendeznie kellett ezen víziközművek jogi sorsát is. A jogalkotó a rendezésnek egy erőteljes állami fellépésen alapuló módját³⁹⁷ választotta: (a) Azon víziközmű, vagy víziközmű létrehozására irányuló beruházás, amely olyan gazdálkodó szervezet tulajdonában áll, mely felett – ide nem értve a munkavállalói résztulajdont – a tulajdoni részesedés egésze a nemzeti vagyona tartozik, 2013. január 1-jén az ellátásért felelős (vagyis az állam illetve a települési önkormányzatok) tulajdonába kerül. A tulajdonjog a törvény erejénél fogva ingyenesen, a tulajdonjoghoz kötődő jogokkal és kötelezettségekkel együttesen, száll át. (b) Az előbbi esetkör hatálya alá nem tartozó gazdálkodó szervezet, amely eszközei között sajátjaként víziközművet, vagy víziközmű létrehozására irányuló beruházást tart nyilván, az ellátásért felelőssel azok ellátásért felelős részére történő átruházásáról 2013. október 31-ig – a polgári jog általános szabályai szerint – írásban megállapodik. Szerződő felek az átruházást legkésőbb 2013. december 31. napjáig kötelesek megvalósítani. Ha a felek ez utóbbi esetkörre megjelölt határidőre (vagyis 2013. október 31-ig) nem állapodtak meg, az ellátásért felelős a gazdálkodó szervezettel szemben annak víziközművel, illetve folyamatban lévő beruházással érintett ingatlanára nézve kisajátítást kérhet. Ha az

³⁹⁶ Vksztv. 6. § (1) bek. Főszabály szerint víziközműnek kell minősíteni, és kizárólagosan Vksztv.-ben foglaltak szerint működtethető az a funkcióját tekintve a víziközművekkel szemben támasztott meghatározásnak is elegendő vizilétesítmény, amely – a víziközmű szolgáltatás körében lakossági felhasználónak minősülő – legalább huszonöt, települési belterületen lévő háztartás ellátását is biztosítja; Vksztv. 6. § (4) bek. (a) kivételeket, amely esetekben nem lehet víziközműnek minősíteni a vizilétesítményt, a Vksztv. 6. § (5) bek. határozza meg; a vizilétesítmény minősítéséről kérelemre a Magyar Energiahatóság dönt; Vksztv. 6. § (6) bek.). A vizilétesítmény fogalmát (amely tágabb fogalomba, egyébiránt a víziközmű is beletartozik), a Vgtv. határozza meg. Eszerint *vizilétesítmény* az a mű (víziközmű), műtárgy, berendezés, felszerelés vagy szerkezet, amelynek rendeltetése, hogy a vizek lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrének vagy partjának állapotát, a vizek kártételeinek elhárítása, a vizek hasznosítása – ideértve a víziközművekkel végzett közüzemi tevékenységgel nyújtott szolgáltatást –, minőségének és mennyiségének megfigyelése, illetve ásványi és földtani kutatások végzése céljából vagy ásványi nyersanyag kitermelése céljából befolyásolja. A vizilétesítmények két típusa: (a) *közcélú vizilétesítmény*: amely az államnak, illetve a helyi önkormányzatnak törvényben meghatározott vízgazdálkodási feladatait, különösen a víziközművekkel nyújtott szolgáltatást, a vizek kártételei elleni védelmet, a vízkészletek feltárását, megóvását, hasznosítását, pótlását és állapotának figyelemmel kísérését, a vízkészlettel való gazdálkodását szolgálja; illetve (b) *saját célú vizilétesítmények*: rendeltetésük szerint üzemi, háztartási, mezőgazdasági vízellátást (így például szennyvízelhelyezést, átvezetést, tisztítást, öntözést) vízkárelhárítási, víztisztítási, vízerő hasznosítási feladatokat ellátó művek; Vgtv. 1. melléklet 26. pont.

³⁹⁷ A szakirodalomban gyakorta elhangzó érv a szektor privatizációja kapcsán, hogy a magánszektor jobban tudja működtetni a víziközműveket; ugyanakkor számos modern kutatás az Egyesült Államokban arra mutat rá, hogy a közszféra és a magánszféra által működtetett vízgazdálkodás hatékonysága között kicsi a különbség; a kutatásokat hivatkozza AYLWARD – BURCHI – POPP: *Op. cit.* 154-155. p. Az aktívabb állami szerepvállalás fontossága mellett érvel pl. BENCZE Izabella: *A környezetbarát gazdaság és a nemzeti vagyona*. Budapest, 2010, Lélegzet Alapítvány, 714-715. p. Van ugyanakkor olyan szerző is, aki szerint a közjavak privatizációja és a kormányzati szabályozás nélkül is lehet jól működtetni a természeti erőforrásokat, mint közösségi forrásokat, a használó emberek vezetésével; OSTRUM, Elinor: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, 1990, Cambridge University Press, 31-33. p.

ellátásért felelős települési önkormányzat a kisajátítási jogával 2014. május 31-ig nem élt, az állam kérheti a kisajátítást.³⁹⁸ Úgy tűnik, hogy mindezen előírásokkal a jogalkotó feloldotta a rendszerváltást követően – a magánjogi és közjogi jogértelmezés viszonylatában – a közművek tulajdoni kérdései kapcsán kialakult bizonytalanságokat. Mindez már csak azért is tűnhet fontosnak, mivel a vízügyekért felelős (korábbi) magyar minisztérium (a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium) és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség állásfoglalása szerint *„az Európai Unió akkor biztosít támogatást, ha az EU-s forrásból megvalósuló beruházás – az uniós mintának megfelelően – közösségi (önkormányzati, állami) tulajdonba kerül. Ezért indokolt a víziközművagyon közösségi tulajdoni körben tartása.*”³⁹⁹

Mindezekon túl a Vksztv. több más tulajdont érintő szabályt is tartalmaz, így például: (a) a vízvezetési szolgalmi jog alapításának és ingatlan-nyilvántartási bejegyzésének szabályait, ha a víziközmű idegen ingatlanon fekszik;⁴⁰⁰ (b) az ún. rendszerfüggetlen víziközmű-elemekre vonatkozó szabályokat (nevezetesen, hogy ezek elidegeníthetők a víziközmű-szolgáltató részére);⁴⁰¹ (c) a víziközműnek nem minősülő, víziközmű-szolgáltató által biztosított ún. víziközmű működtető eszközökre vonatkozó szabályokat;⁴⁰² (d) a nem állami vagy önkormányzati beruházásban létrejövő víziközműnek az ellátásért felelősre történő átruházásának szabályait.⁴⁰³

V. A vizek tulajdoni kérdése kapcsán fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy bizonyos vizek tekintetében a *bányászati törvény* szabályozása lehet mérvadó. A törvény⁴⁰⁴ értelmében *„az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia természetes előfordulási helyükön állami tulajdonban vannak... az energetikai célra kinyert geotermikus energia a hasznosítással a bányavállalkozó tulajdonába megy át*”. A törvény meghatározása⁴⁰⁵ szerint `geotermikus energiahordozók` azok a különböző halmazállapotú anyagok (pl. *felszín alatti vizek, gőzök*), melyek a földkéreg belső energiájának hőenergetikai célú hasznosítását kitermeléssel vagy más technológia alkalmazásával lehetővé teszik. A geotermikus energia kinyerését és hasznosítását – ha a tevékenység nem vízjogi engedély köteles – a bányafelügyelet engedélyezi.⁴⁰⁶ Az állam a geotermikus energia kutatását, kinyerését és hasznosítását koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedheti.⁴⁰⁷ A geotermikus energia vonatkozásában ilyen koncessziós szerződés köthető a természetes felszíntől mért 2500 m alatti földkéregrészt, mint ún. `zárt terület` hasznosítására (a hasznosítás feltétele a geotermikus energia kinyerési- és hasznosítási engedély

³⁹⁸ A települési önkormányzat az MNV Zrt.-t 2014. június 15-ig értesíti, ha kisajátítási jogával nem élt. Lásd Vksztv. 79. §.

³⁹⁹ Az állásfoglalást idézi: ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: 1049. számú jelentés, 85. p.

⁴⁰⁰ Lásd Vksztv. 6. § (2) bek., 80-81. §.

⁴⁰¹ Lásd Vksztv. 7. §; a rendszerfüggetlen víziközmű-elem meghatározásáról lásd Vksztv. 2. § 17. pont.

⁴⁰² Lásd Vksztv. 14. §.

⁴⁰³ Lásd Vksztv. 8. §.

⁴⁰⁴ Lásd bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény 3. § (1) bek.

⁴⁰⁵ 1993:XLVIII. tv. 49. § 12. pont.

⁴⁰⁶ 1993:XLVIII. tv. 5. § (1) bek. Ivóvíz-, ásvány-, gyógy- és hévízcélú hasznosításra már igénybevett vízadók, víztestek zárt területként nem jelölhetők ki; 1993:XLVIII. tv. 9. § (3) bek.

⁴⁰⁷ 1993:XLVIII. tv. 8. §.

megléte⁴⁰⁸). 2500 m és 20 m között a vízjogi engedély kérdése merül fel (amely egyben geotermikus energia kinyerési- és hasznosítási engedélynek is minősül); 20 m felett a geotermikus energia kinyerése/hasznosítása – a bányászati törvény értelmében – nem engedélyköteles.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. Korm. rendelet alapján környezetvédelmi engedély megszerzése válhat szükségessé bizonyos geotermikus energia hasznosítással járó tevékenységek esetében, ha a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség úgy ítéli meg, hogy a tevékenység várható környezeti hatásai jelentősek. A rendelet ilyen (felügyelőség által vizsgálandó) esetkörnek minősíti a geotermikus energiát kinyerő, hasznosító létesítményeket a) 20 MW teljesítménytől; illetve b) ásvány-, gyógy- és ivóvízbázis védőövezetén (ha a tevékenység megkezdését a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízellétesítmények védelméről szóló jogszabály a védőövezeten nem zárja ki), védett természeti területen, Natura 2000 területen méretmegkötés nélkül (kivéve az egy háztartást ellátó létesítményeket). Lásd a 314/2005. Korm. rendelet 1. § (3) bek. d) pontját valamint a rendelet 3. sz. mellékletének 74. pontját. A bányászati törvény értelmében ilyen létesítmények megépítését a bányafelügyelet csak jogerős és végrehajtható környezetvédelmi engedély megléte esetén engedélyezi; lásd 1993:XLVIII. tv. 22/A. § (12) bek. és 22/B. § (1) bek.

⁴⁰⁹ 1993:XLVIII. tv. 9. §, 22/B. §, 49. § 24. pont. Lásd még OLAJOS: A megújuló energiaforrások és a kapcsolt energiatermelés. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog*. II. kötet. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 199-207. p.; FARKAS CSAMANGÓ Erika: A geotermális energia hasznosítása jogi aspektusból. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2007/3, 3-10. p.

3. A víz, mint környezeti elem és mint természeti erőforrás

Jelen fejezetben a víz mennyiségi végessége, minőségi sebezhetősége kerül kiemelésre, valamint azon társadalmi igény, hogy mindezen jellemzőkre tekintettel vizeinket óvni, védeni, állapotukat javítani kell. A rendkívül szerteágazó joganyag bemutatására illetve értékelésére három szinten kerül sor. A nemzetközi jogi vonatkozásokat követően az európai uniós majd pedig a magyar joganyag képezi kutatásunk tárgyát.

3.1. Vizeink védelmének nemzetközi jogi lehetőségei

A hidrológiai ciklus a Föld egészére kiterjedően fejt ki hatását, miközben az emberiség jelenlegi fejlettségi szintjén nem képes a hidrológiai ciklus egészére kiterjedő, következetes és fenntartható jogi szabályozást kialakítani. Ehelyett a vízjogi szabályozás számos kérdésében lényegében csak egymás mellett létező vízjogi szabályozásokról értekezhetünk. Pedig minderre nagy szükség lenne vizeink mennyiségi és minőségi védelme szempontjából egyaránt. A helyzet gyenge pontjára jól rávilágíthat azon adat, amely szerint világszerte 263 olyan folyómedence van, amelyen két vagy több nemzet osztozik, és nagyjából ezeken a területeken él az emberiség 40%-a;⁴¹⁰ érdekességképpen jegyezzük meg, hogy ezek közül 13 olyan medence van, amelyen öt és nyolc közötti számban osztoznak államok, 5 olyan medence (Kongó, Niger, Nílus, Rajna, Zambézi) van, amelyen kilenc és tizenegy közötti a száma az országoknak, a legnagyobb számú országgal (szám szerint tizenkilencel) pedig a Duna vízgyűjtője rendelkezik.⁴¹¹ Ehhez a vízgyűjtő területhez tartozik Magyarország is, amelynek ekképpen vízgazdálkodása nagyban függ más országok vízpolitikájától. A kérdés azonban nem lehet érdektelen az EU számára sem: az EU helyzete ugyanis hasonlóan sajátos, lévén az „Unió területének 60%-a határokon átnyúló vízgyűjtő területeken fekszik”.⁴¹² A magyar helyzet kapcsán a magyar vízgyűjtő-gazdálkodási terv a következő sommás megállapítást teszi: „A határvízi kapcsolatok Magyarország szempontjából létfontosságúak, hiszen felszín alatti vízkészletünk jó része és vízfolyásaink vízkészleteinek több mint 90%-a a határon túlról érkezik. Az ország medence jellegét jól mutatja, hogy 24 folyón érkezik víz hazánkba, és 3 folyón keresztül távozik. A felszín alatti vizek esetében a beszivárgási területek nagy része határon kívül esik, az országba való be- és kiáramlás hasonló arányú, mint a felszíni vizek esetében. A 185 db felszín alatti víztestből 95 db határokkal osztott.”⁴¹³ Ezen adatok fényében is jól látszik, hogy amennyiben Magyarország egy

⁴¹⁰ WWAP: *Op. cit.* 2003, 10. p. A vízkonfliktusok elemzése kapcsán lásd továbbá GLIED Viktor: Globális vízproblémák. In: GLIED Viktor (szerk.): *Vízkonfliktusok. Küzdelem egy pohár vízért.* Pécs, 2009, Publikon Kiadó, 7-18. p.

⁴¹¹ Forrás (2012.06.28.): www.un.org/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml

⁴¹² EURÓPAI BIZOTTSÁG: COM(2012) 673, 4. p.

⁴¹³ Részleteiben lásd *VGT*, 47. p. A MTA stratégia adatai alapján a „kifolyó vizek 95%-a külföldről érkezik”; SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 17. p. Az adat értelmezése kapcsán lásd még SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 127. p.

integratív, fenntartható vízpolitika keretében kíván gazdálkodni a rendelkezésére álló vízkészletekkel, akkor ez esetben szoros együttműködésre kell törekednie a vizeire hatást gyakorló államokkal. Mindezen kapcsolat fejlesztésében pedig alapvető szerepe van a nemzetközi jogi környezetnek.

A vízgazdálkodás ill. vízvédelem mennyiségi és minőségi oldala kapcsán egyaránt rögzíthetjük, hogy a tisztán vízügyi nemzetközi megállapodásokon és egyéb nemzetközi jogforrásokon túl nagy szerepe van a *nemzetközi jog általános szabályainak* és a *nemzetközi környezetjog szabályainak* is.⁴¹⁴ Terjedelmi korlátokra tekintettel, jelen részben azonban csak a tisztán vízjogi szerződéseket elemezzük, azok közül is pusztán azon többoldalú és kétoldalú egyezményeket mutatjuk be részletesebben, amelyek a magyar vízgazdálkodás, vízvédelem szempontjából jelentőséggel bírnak. Elsőként a többoldalú megállapodásokra koncentrálunk, közülük is azokra, amelyek jelen munka kéziratának lezárásakor hatályban vannak.⁴¹⁵

3.1.1. Vizeink védelme a többoldalú nemzetközi megállapodásokban

I. Az univerzális (vagyis nem pusztán a Föld valamely régiójára, hanem potenciálisan globális területi hatállyal rendelkező) nemzetközi megállapodások közül a felszíni és felszín alatti vizekre egyaránt kiterjedő *1997-es ENSZ egyezményt a nemzetközi vízfolyások nem navigációs célú használatáról* említhetjük.⁴¹⁶ Bár a meglehetősen általános szabályokat tartalmazó egyezmény még nem lépett hatályba (ugyanis nem ratifikálta meghatározott számú állam), ugyanakkor arra mindenképpen érdemes felhívni a

⁴¹⁴ Lásd például az *országhatáron áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló Espoo-i Egyezményt* (kihirdetésével kapcsolatban lásd: 148/1999. (X.13.) Korm. rendelet; módosításainak kihirdetéséről lásd: 136/2008. (V.16.) Korm. rendelet)

⁴¹⁵ Jelen munka rendszerétől jelentősen eltérő módon rendszerezi a nemzetközi vízjogot: BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence: *Freshwater and International Law. The interplay between Universal, Regional and Basin Perspectives.* Párizs, 2009, UNESCO; BURCHI, Stefano – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica: *International water law.* In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches.* FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 91-125. p.; DELLAPENNA, Joseph W.: *The customary international law of transboundary fresh water.* *Int. J. Global Environmental Issues*, 2001/3-4, 264-305. p; a magyar szakirodalomból lásd továbbá: FARAGÓ Tibor – KOCSIS-KUPPER Zsuzsanna: *Országhatárokon áttérjedő baleseti jellegű vízszennyezések: nemzetközi jogi eszközök elvei és rendelkezései.* *WWF Füzetek* 16, [Budapest], 2001, Világ Természeti Alap (WWF) Magyarországi Képviselete – Miniszterelnöki Iroda, Tisza-Szamos Kormánybiztosai Iroda; FARAGÓ Tibor – NAGY Boldizsár (szerk.): *Nemzetközi környezetvédelmi és természetvédelmi egyezmények jóváhagyása és végrehajtása Magyarországon.* [Budapest], 2005, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium – ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.

⁴¹⁶ ENSZ: *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses.* 1997. július 8., A/RES/51/229. Az egyezmény kapcsán elemzi a nemzetközi folyók jogának két általános elvét (a méltányos és ésszerű részesedés és hasznosítás elvét, valamint a károkozás tilalmát) BRUHÁCS János: *A nemzetközi folyók jogáról szóló 1997. évi New York-i egyezmény.* *Jura*, 2000/1-2, 46-51. p. A témához kapcsolódóan lásd még KARDOS András: *Szennyezés vízben és víz mentén – a XXI. század problémái.* In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai.* Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 73-83. p.

figyelmet, hogy ezen egyezmény – amint az többek között a Nemzetközi Bíróság bős-nagymarosi ítélete nyomán egyértelművé vált⁴¹⁷ – olyan rendelkezéseket foglal magában, amelyeket a nemzetközi közösség szokásjogként ismerhet el a nemzetközi vízjog általános szabályai tekintetében.⁴¹⁸

II. Regionális többoldalú megállapodás a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó 1992-es Helsinki Egyezmény⁴¹⁹ (továbbiakban: Helsinki Egyezmény). Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságához kötődő, 1996. október 6-án hatályba lépett Helsinki Egyezmény kiterjed mind a felszíni, mind a felszín alatti határvizekre. Bár az egyezmény számos – aláírása idején – haladónak számító intézményt tartalmaz – megjelenik benne mind az elővigyázatosság, mind a szennyező fizet elve; a vízvédelem mennyiségi és minőségi oldalára is kiterjed; integratív szemléletű abban az értelemben, hogy a környezet más elemére is figyelemmel van; etc. –, ugyanakkor számos elemében túlzottan általános és a kötelezettségek kikényszerítésében is meglehetősen gyenge garancia rendszert működtet.⁴²⁰ Mindezen hiányosságok kiküszöbölésére a Helsinki Egyezmény arra ösztönzi az egyezményben részes feleket, hogy egymással két- vagy többoldalú egyezményeket kössenek (vagy pedig a meglévőket alkalmazzák – ahol szükséges – a jelen Egyezmény alapelveinek való ellentmondások kiküszöbölésével).⁴²¹ Magyarország részese a Helsinki Egyezmény által működtetett rendszernek; amiként az összes Magyarországgal szomszédos állam (Ausztria, Szlovénia, Horvátország, Szerbia, Románia, Ukrajna, Szlovákia), valamint az EU is ratifikálta a Helsinki Egyezményt. A szomszédos országok által történő ratifikációk kapcsán fontosnak tartjuk kiemelni azt, hogy Ausztria és Szerbia a Helsinki Egyezmény általános szabályainak elfogadásán túl előzetesen beleegyezett a Helsinki Egyezmény 22. cikk (2) bek. szerinti bírói vitarendezési módokba is. Ez azért tekinthető nagyvonalúnak az említett országok részéről, mivel a Helsinki Egyezmény egyik gyenge pontja éppen a vitarendezés nemzetközi bírói módjának igénybevételeben rejlik, nevezetesen, hogy a szerződő országok nem kötelesek alávetni magukat a bírói vitarendezés egyik – Helsinki Egyezmény által felkínált (hágai Nemzetközi Bíróság, vagy választottbíróság a Helsinki Egyezmény IV. számú mellékletében foglaltak szerint) – módjának sem.

A Helsinki Egyezmény többek által is meglehetősen gyengének minősített védelmi szintjének ellensúlyozásaként született meg 2003-ban az a jegyzőkönyv,⁴²² amely egy

⁴¹⁷ Nemzetközi Bíróság, *Bős-Nagymaros ügy*, Magyarország vs. Szlovákia, 1997. szeptember 25., 85. pont.

⁴¹⁸ RAISZ Anikó: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében – Kincs, ami nincs? In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 150. p.

⁴¹⁹ Magyarországon kihirdette a 130/2000. (VII.11.) Korm. rendelet a *határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára* vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.

⁴²⁰ RAISZ: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében. Op. cit. 152-153. p.

⁴²¹ WWAP: Op. cit. 2012, 192. p.

⁴²² *Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents*, Kiev, 2003. május 21. Az egyezmény részletes

komolyabb felelősségi és biztosítéki rendszert tartalmazott;⁴²³ ennek is tudható be az, hogy korábban a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa (JNO) is ezen jegyzőkönyv védelmi szintjét javasolta⁴²⁴ bevezetendőnek a határon átnyúló vizek védelmében a Duna-

elemzéséhez lásd BRUHÁCS János: A 2003. évi kijeji jegyzőkönyv: redivivus vagy innováció. *Jogtudományi Közöny*, 2005/3, 83-93. p.

⁴²³ A jegyzőkönyv a Helsinkii Egyezmény és az iparibaleset egyezmény (szintén 1992, Helsinki) „metszetét jelentő tényállásra kíván nemzetközi magánjogi felelősségi rendszert felállítani”; BRUHÁCS János: *A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség*. OTKA, 2008. december. Bruhács professzor megítélése szerint egyébiránt „a környezeti károk miatti nemzetközi felelősség rendszerének kialakításában a Nemzetközi Jogi Intézet 1997. évi strasbourgii határozata jutott a legmesszebbre és tűnik a legkimunkáltabbnak. Ebből kiindulva a tanulmány a környezeti károk miatti nemzetközi felelősség rendszerén belül 12 felelősségi alakzatot vagy fajtát különböztet meg, melybe nem számítódik be az Európai Unió releváns joga, tekintettel arra, hogy ez utóbbi az EU Bíróság konstans gyakorlata szerint sui generis jogrendszernek minősül. A lehetséges 12 felelősségi alakzatból további vizsgálatra érdemes az államok nemzetközi felelőssége nemzetközi jogsértés vagy nemzetközi jog által nem tiltott magatartás káros eredményei miatt, mindkét esetben a nemzetközi szokásjog vagy nemzetközi szerződés alapján, a környezeti károk jóvátételére vonatkozó nemzetközi magánjogi egyezmények, végül a környezeti károk miatti nemzetközi felelősség büntetőjogi aspektusai. A nemzetközi szervezetek környezeti tárgyú nemzetközi felelőssége ugyan nem kizárt, de egyrészt inkább in statu nascendi létezik, másrészt gyakorlati szerepe még elhanyagolható, a nemzetközi magánjog releváns kollíziós normái pedig a nemzeti jogrendszerekhez tartoznak”; BRUHÁCS: Loc. cit. A vonatkozó nemzetközi magánjogi egyezmények kapcsán lásd BRUHÁCS János: A határon túli környezeti károk orvoslásának problémája: nemzetközi magánjogi egyezmények. *Jura*, 2005/1, 48-60. p. A téma elemzéséhez lásd még KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*. PhD Értekezés, Győr, 2012, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 110-213. p.

⁴²⁴ Az Európában ekkor felmerült szigorítások egyik mozgatója az erdélyi (Nagybánya térségében történt) cianidos szennyezés volt 2000 januárjában. Az események hatására Európában több kezdeményezés is történt: „2000. szeptember 11-én az Európa Tanács elfogadott egy jelentést a környezetnek kárt okozó balesetekről [COUNCIL OF EUROPE, Parliamentary Assembly: *Accidents causing damage to the environment*. 2000. szeptember 11., Doc. 8760 revised; a dokumentum többek között buzdít az Európa Tanács környezeti károkért való polgárjogi felelősségről szóló lугanói egyezményéhez való csatlakozásra], amely kiemelt témaként kezeli a nagybányai szennyezés ügyét és európai összefogásra hív fel a megelőzés érdekében. E folyamat eredményeképpen az ipari balesetekkel kapcsolatos SEVESO II irányelv [2003/105/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2003. december 16.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról] hatóköre szélesedett, és hatálya alá kerültek a bányászati tevékenységek. 2010 májusában az Európai Parlament tárgyalta a nemesfémányászati cianidos ércfeldtáró tevékenység betiltására vonatkozó javaslatot, és felhívta az Európai Bizottságot a kérdéskör 2011 végéig történő felülvizsgálatára és a biztosítékadási kötelezettség megkövetelésére. A cianid-szennyezés azonban a nemzetközi környezetvédelmi jog hiányosságaira is felhívta a figyelmet. Az államok felelőssége az okozott környezeti kárért nincs megfelelően szabályozva; szükség van a jogalkotási folyamat gyorsítására, valamint konkrét és szigorúbb kötelezettségeket tartalmazó jogi eszközök kidolgozására. Az EU eredetileg célul tűzte ki a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló Helsinkii Egyezmény, valamint az ipari balesetek országhatárokon túli hatásairól szóló Helsinkii Egyezmény helytállással és kártérítéssel kapcsolatos, 2003-ban elfogadott jegyzőkönyvének megerősítését [COM(2003) 263], azonban később visszakozott [2006/C 64/03]. A vonatkozó jegyzőkönyvet így csak Magyarország ratifikálta, a hatálybalépéshez pedig összesen 16 megerősítés szükséges. Bár több mint tíz év eltelt a baleset óta, érdemben nem történt előrelépés a felelősséggel kapcsolatos nemzetközi előírások területén; papíron léteznek ugyan, azonban ahhoz, hogy hatályba lépjenek, hiányzik a szükséges

vízgyűjtő megóvására. Számunkra sajnálatos módon azonban, bár a jegyzőkönyvet eddig 24-en (Magyarország szomszédai közül ez idáig: Ausztria, Románia, Ukrajna) írták alá, ám mindösszesen egy állam (Magyarország) ratifikálta.⁴²⁵ Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a még hatályba nem lépett jegyzőkönyvnek is lehetnek jogi következményei az aláíró (de a szerződést még nem ratifikáló) államokra nézve.⁴²⁶ Az aláíró államok ugyanis (hacsak vissza nem vonják az aláírásukat!) nem cselekedhetnek az aláírt szerződés céljával ellentétesen. A nemzetközi jog ezen általános szabályából mindazonáltal konkrét kötelezettség nem származik.⁴²⁷

III. Egy másik regionális többoldalú megállapodást (amely maga is hivatkozik a Helsinkii Egyezményre), az 1998. október 22-én hatályba lépett *Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló 1994-es Szófiaii Egyezmény*⁴²⁸ (továbbiakban: Szófiaii Egyezmény) mind Magyarország, mind a szomszédjai, mind pedig az EU ratifikálta. A Szófiaii Egyezmény szerződő felei az ún. *Dunai államok* (amelyek számottevő, vagyis 2000 km²-t meghaladó, részt birtokolnak a Duna hidrológiai vízgyűjtő területéből) és az Európai Unió. A Szófiaii Egyezmény egy abszolút modern szemléleten alapuló nemzetközi megállapodás: (a) alapja az egész Duna-vízgyűjtő⁴²⁹ (és a Fekete-tenger is bizonyos mértékig)⁴³⁰ felszín alatti és felszíni vizei; (b) célját tekintve a fenntarthatóság, a károk megelőzése és az integráció biztosítása alapvető fontosságú; (c) a minőségi és mennyiségi vízvédalom széles spektrumára terjed ki (beleértve az árvíz-, és jégveszély elleni tevékenységet is; és bizonyos fokig a halászatot és hajózást is); (d) az Egyezmény nemcsak a kialakult állapot konzerválására törekszik, hanem a javításra is; (e) minden megteendő intézkedés alapját a szennyező fizet elve és az elővigyázatosság elve

politikai akarat.” JNO: 30-81/2011. sz. állásfoglalás, 13-14. p. A tiszai ciánszennyezés kapcsán lásd még: MÁRKUS Marietta: *Tiszai ciánszennyezés*. Egyéb szennyezések kapcsán: CZIGLER Melinda: *Ipari szennyezés a Rába-folyón*.

⁴²⁵ A Helsinkii Egyezmény vonatkozásában sikeresebb együttműködést tükröz az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának (ECE) *Víz és Egészség Jegyzőkönyve*; Magyarországon kihirdette: 213/2005. (X.5.) Korm. rendelet a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó *Víz és Egészség Jegyzőkönyv* kihirdetéséről. Magyarország 2010-es nemzeti jelentését lásd (2012.07.11.): viz.wesper.hu/nemzeti_jelentes_2010.php

⁴²⁶ Lásd a 18. cikkét a *szerződések jogáról* szóló, Bécsben 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződésnek; kihirdetéséről az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet gondoskodott.

⁴²⁷ RAISZ: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében. Op. cit. 153.

⁴²⁸ Magyarország kihirdette a 74/2000. (V.31.) Korm. rendelet a *Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről* szóló, 1994. június 29-én, Szófiában létrehozott Egyezmény kihirdetéséről.

⁴²⁹ A Duna vízgyűjtőjének védelme kapcsán lásd GAYER József: *Határokkal osztott vízgyűjtők – határtalan lehetőségek*. Konferenciacikk: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett 'A víz – Közös értékünk, határok nélkül' c. konferencia; HORVÁTH Zsuzsanna: A Duna vízgyűjtő területe fenntartható fejlődésének és környezetvédelmének nemzetközi jogi és európai jogi vonatkozásai. In: DRINÓCZI Timea – TAKÁCS Tamara (szerk.): *Határon átnyúló és uniós jogi témák: Magyarország-Horvátország*. Pécs; Osijek, 2011, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 195-230. p.

⁴³⁰ A régió védelme kapcsán lásd DALER, D. – HEINONEN, P. – PALEARI, S. – RAUTALAHTI-MIETTINEN, E.: *Transboundary Waters in the Black Sea-Danube region; Legal and financial implications*. Kalmar, 2005, University of Kalmar, 21-41. p.

képezi. A Szófiai Egyezmény célkitűzéseinek és rendelkezéseinek teljesítése érdekében hozták létre a *Duna Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottságot (ICPDR)*, amely egyúttal a szerződő felek együttműködésének a keretét is jelenti. A Szófiai Egyezmény egy hatékony közeget képez a szerződő felek több- és kétoldalú együttműködésére a legkülönbözőbb vízzel kapcsolatos területeken, a Helsinkii Egyezményénél jóval részletesebben kidolgozott formában. Magunk részéről a felek közötti együttműködés egyik előremutató (ámde korántsem hibátlan) példájának tekintjük a Szófiai Egyezmény alapulvételelével készült magyar-román vízügyi megállapodást (részletesebben lásd alább). Sajnálatos módon azonban a Szófiai Egyezmény sem tudott sokkal előrébb lépni a garanciák és a vitarendezés tekintetében, emiatt a végrehajtása lényegében az egyes szerződő felek együttműködési hajlandóságától függ. Mindezen garanciális hiányosságok ellenére a Szófiai Egyezmény pozitív hatása vitathatatlan. Jó példa erre az ICPDR tevékeny részvétele a *Tisza integrált vízgyűjtő-gazdálkodási tervének*⁴³¹ elkészítésében vagy az EU Víz-keretirányelv végrehajtásában, nevezetesen a Duna nemzetközi vízgyűjtőkerület vízgazdálkodási tervének elkészítésében. A *Duna vízgyűjtő kerület szintű terv*⁴³² a tagállamok nemzeti terveire támaszkodva készült, ennek megfelelően adatai az érintett országok nemzeti adatbázisain alapulnak.

IV. Konkrét jogi kötőerővel jelenleg (még) nem bír, és részletszabályait tekintve is meglehetősen általános,⁴³³ mindazonáltal fontos szabályozási területre hívja fel a figyelmet az ENSZ Közgyűlés – az államok számára két- vagy többoldalú viszonyaikban megfontolásra ajánlott – a *határon átnyúló felszín alatti vízáradókról szóló egyezmény tervezete*.⁴³⁴ A jogi szabályozásnak ugyanis sokáig hanyagolt területe (egyébiránt nem csak nemzetközi jogi szinten) volt a *felszín alatti vizek jogi szabályozása*.⁴³⁵ A legfrissebb kutatási eredmények összefoglalásaként, a területtel foglalkozó Nemzetközi Jogi Egyesület (ILA) jogi kötőerővel nem bír – ám a későbbi egyezmények számára mintaként szolgáló – dokumentumai (*Helsinki Szabályok*,⁴³⁶ *Szöuli Szabályok*,⁴³⁷ *Berlini*

⁴³¹ INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE PROTECTION OF THE DANUBE RIVER: *Integrated Tisza River Basin Management Plan*. 2011 (végső változat).

⁴³² INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE PROTECTION OF THE DANUBE RIVER: *Danube River Basin District Management Plan*. 2009. december 14., IC/151 (végső változat). Pusztán érdekességképpen térünk ki arra, hogy a munka hihetetlen mennyiségére tekintettel az ICPDR tárgyalások nem foglalkozhattak minden határon átnyúló vízáradó kérdésével. Jól példázza ezt a 95 határon átnyúló felszín alatti vízáradók esete, amelyeknek csak mintegy negyedét minősítették európai jelentőségűnek: „95 felszín alatti víztest határos valamely szomszédos országgal, ezek közül 40 víztestet tekintenek határral osztott víztestnek a [kétoldalú megállapodások alapján létrejött] Határvízi Bizottságok megállapodásai szerint. A Duna Bizottság 7 víztest csoporttal (Duna szinten jelentős, vagy 4000 km² nagyobb) foglalkozik, amely 28 felszín alatti víztestet tartalmaz.” VGT, 46. p.

⁴³³ RAISZ Anikó: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás. *Publicaciones Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXX/2. (2012), Miskolc University Press, 374-375. p.

⁴³⁴ ENSZ: *The Law of Transboundary Aquifers*. A/RES/63/124., 2009. január 15.

⁴³⁵ A külföldön széles szakirodalommal rendelkező terület nálunk meglehetősen szerényen kutatott.

⁴³⁶ *Helsinki Rules on the Uses of the Water of International Rivers*. ILA, Helsinki, 1966. augusztus (a továbbiakban: Helsinki szabályok).

⁴³⁷ *Seoul Rules on International Groundwaters*, ILA, Szöul, 1986 (a továbbiakban: Szöuli szabályok).

*Szabályok*⁴³⁸), a határon átnyúló felszín alatti vízadókról szóló ENSZ egyezmény tervezet,⁴³⁹ a vonatkozó nemzetközi egyezmények (Helsinki Egyezmény,⁴⁴⁰ Szófia Egyezmény⁴⁴¹), valamint a kapcsolódó szakirodalom elemzését követően Raisz Anikó a következő megállapításokat teszi a felszín alatti vizek szabályozása kapcsán:⁴⁴² (a) A jogi kötőerővel bíró nemzetközi vízjogi megállapodások túlságosan általánosak, kevés konkrétummal. Lényegében nem tartalmazznak többletvédelmet, garanciát a nemzetközi jog és a nemzetközi környezetjog általános szabályaihoz képest. (b) A felszín alatti vizek esetében jelentős a terminológiai tisztázatlanság. Véleménye szerint: „*kijelenthetjük, hogy még az alapvető szakkifejezések tekintetében is eltérések mutatkoznak. Ezen eltérések a felszín alatti vizek nemzetközi szabályozása jelenlegi szintjén még nem okoznak különösebb problémát, és a hidrológiai szakkifejezések nagyvonalú megnevezésével, azaz kiterjesztő értelmezésével az esetleges kérdőjelek feloldhatók. A felszín alatti vizekkel kapcsolatos esetleges jövőbeni – valószínűleg elkerülhetetlen – jogviták során azonban már rendkívül komoly problémákat okozhatnak ezen első ránézésre marginális kérdések.*”⁴⁴³ A fogalmi nehézségek egyik okaként egyébiránt a felszín alatti vizekkel kapcsolatos hiányos hidrológiai ismereteket jelöli. A fogalmi nehézségek egyik érdekes kérdésköre az ún. fosszilis (vagy más néven) nem megújuló felszín alatti vizek (jelenleg utánpótlással nem rendelkező statikus vízkészlet) esete; nevezetesen, hogy ezek a fent hivatkozott dokumentumok, tervezetek ill. nemzetközi egyezmények hatálya alá tartoznak-e. (c) A felszín alatti vizek feletti rendelkezési jogosultsággal kapcsolatban érdekes terminológiai vita folyik. Míg a fosszilis energiahordozókkal (kőolaj, földgáz) kapcsolatban a nemzetközi jogi megítélés meglehetősen letisztultnak tekinthető, vagyis ezen készletek kiaknázása tekintetében azon állam kizárólagossága nem kérdőjelezhető meg, amelyik területén a kérdéses készlet található, addig a fent említett fosszilis felszín alatti vizek esetén egyre gyakrabban vetődik fel (megítélésünk szerint meglehetősen nyilvánvaló gazdasági érdekek által vezérelve) az *'emberiség közös öröksége'* kitétel alkalmazása,⁴⁴⁴ amely az egyes, fosszilis vízkészletekkel rendelkező államok szuverenitását nagymértékben korlátozva, hozzáférést enged másoknak is a nem megújuló felszín alatti vizekhez. Az emberiség közös örökségét támogató álláspont mindazonáltal ellentmond a korábban említett Riói Nyilatkozatban található 2. elvnek, vagyis annak, hogy az államok „*szuverén joga, hogy saját környezeti és fejlesztési politikájukat követve hasznosítsák saját erőforrásaikat*”. (d) Az egyes érdekközösségek közötti összeütközés a felszíni vizek és a megújuló felszín alatti vizek hasznosítása tárgyában is jogi terminológiai vitát eredményezett és (máig) eredményez. A nemzetközi vízjogi vita két

⁴³⁸ *Berlin Rules on Water Resources*, ILA, Berlin, 2004. augusztus (a továbbiakban: Berlini szabályok).

⁴³⁹ ENSZ: A/RES/63/124.

⁴⁴⁰ Kihirdetéséről lásd a korábban hivatkozott 130/2000. (VII.11.) Korm. rendeletet.

⁴⁴¹ Kihirdetéséről lásd a korábban hivatkozott 74/2000. (V.31.) Korm. rendeletet.

⁴⁴² RAISZ: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás.

Op. cit. 372-382. p.

⁴⁴³ RAISZ: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás.

Op. cit. 373. p.

⁴⁴⁴ Az ez idáig tipikusan a tenger- és világűrjogban ismert emberiség közös öröksége értelmezéséhez lásd például TRINDADE, Antonio Augusto Cancado: *International Law for Humankind*. Leiden-Boston, 2010, Martinus Nijhoff Publishers, 35., 329-331. p.; KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, 2006, Osiris Kiadó, 580., 615-618. p.

végletét az abszolút területi szuverenitás elvét megtestesítő ún. Harmon-doktrína és az Oppenheim-féle ún. abszolút területi integritás elve képezi. Míg a Harmon-doktrína értelmében a vízfolyások mentén feljebb fekvő állam korlátlan jogosultsággal bír a vízadó kiaknázásában, addig az Oppenheim-elv a folyó alsóbb folyásánál található illetve a víz hasznosítását korábban megkezdő államot részesíti előnyben. Raisz Anikó megítélése szerint az ilyen konfliktusok ideális megoldása valahol a két teória között képzelhető el.

3.1.2. Vizeink védelme a kétoldalú nemzetközi megállapodásokban

A Magyarország és szomszédos országok között fennálló kétoldalú megállapodások⁴⁴⁵ összehasonlítása és együttes értékelése felvet néhány nehézséget. Így például: (a) Egymástól teljesen különböző társadalmi-gazdasági környezetben kötődtek: a Jugoszláviával illetve a Romániával megkötött jelenleg hatályos szerződések között körülbelül fél évszázad van. (b) A nemzetközi jogi környezet is eltérő volt. Emiatt a Helsinki Egyezmény, illetve Szófia Egyezmény nem mindegyik esetében szolgálhatott példaként, és ennek megfelelően négy kétoldalú megállapodás hivatkozik *expressis verbis* háttérként a Helsinki Egyezményre, és három a Szófia Egyezményre; érthető módon ennek megfelelően tartalmaznak modernnek tekinthető jogintézményeket az érintett kétoldalú megállapodások. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a kétoldalú megállapodás megkötését követően, utóbb a két ország között nem kerülhet alkalmazásra a Helsinki Egyezmény, illetve a Szófia Egyezmény, amennyiben a kétoldalú megállapodás létrejöttét követően aláírták a Helsinki illetve a Szófia Egyezményt (mint korábban utaltunk rá, Magyarország és szomszédai mindkét szerződést aláírták ill. ratifikálták). (c) A hét ország között vannak európai uniós tagállamok, és vannak olyanok is, akik (még) nem tagjai az Európai Uniónak. Az Európai Unió tagállamai között

⁴⁴⁵ A hét szomszédos állam esetén fennálló nemzetközi megállapodások rendszere a következőképpen alakul: *Szerbia*: Egyezmény a Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság Kormánya között a vízgazdálkodási kérdések tárgyában (1955.08.08.). *Ausztria*: 1959. évi 32. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határvidék vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról; valamint: 1985/17. Osztrák-magyar szerződés a környezetvédelem területén való együttműködésről. *Szlovákia*: 55/1978. (XII.10.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Kormánya között a határvizek vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról; valamint: 1999/17. Nemzetközi Szerződés a Szlovák – Magyar Kormányok között, a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről. *Horvátország*: 127/1996. (VII.25.) Korm. rendelet – egyezmény a Horvát – Magyar Kormányok közötti, a vízgazdálkodási együttműködés kérdéseiről. *Szlovénia*: 41/2001. (III.14.) Korm. rendelet – egyezmény a Szlovén – Magyar Kormányok között, a vízgazdálkodási kérdésekről. *Ukrajna*: 117/1999. (VIII.6.) Korm. rendelet az Ukrán – Magyar kormányok között, a határvizekkel kapcsolatos vízgazdálkodási kérdésekről szóló Egyezményről; valamint: 1993/11. Nemzetközi Szerződés az Ukrán – Magyar kormányok közötti környezetvédelmi és területfejlesztési együttműködésről. *Románia*: 196/2004. (VI.21.) Korm. rendelet a Román – Magyar Kormányok között a határvizek védelme és fenntartható hasznosításáról kötött Egyezményről; valamint: 2001/9. Nemzetközi Szerződés a Román – Magyar Kormányok között, a környezet védelme terén való együttműködésről. A második világháború előtt fennálló megállapodás-rendszer kapcsán lásd HORVÁTH Norbert: *Politikai vizeken. Határvízi diplomáciai esetek*. In: GLIED Viktor (szerk.): *Vízkonfliktusok. Küzdelem egy pohár vízért*. Pécs, 2009, Publikon Kiadó, 240. p.

természetesen máshogy alakul az esetleges viták rendezésének eljárása, mint egy uniós állam és egy nem uniós állam között. (d) Mindezek mellett az uniós tagállamok között köttetett kétoldalú megállapodások között is jelentős eltérés van az alapján, hogy tartalmaznak-e előírásokat, megállapodásokat az uniós jog viszonylatában, vagy sem. Az uniós tagállamokkal kötött kétoldalú megállapodások közül egyébiránt csak Romániával van olyan megállapodásunk, amelyben – hivatkozva a Víz-keretirányelvre és más uniós irányelvekre – európai uniós vízügyi kérdéseket rendeznek a felek.

Mindezek kapcsán végezetül fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a magyar fél magyar jogszabályban rögzített módon is garantálja a kétoldalú együttműködések céljának teljesülését. A 221/2004. (VII.21.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése értelmében: „*biztosítani kell, hogy a határszélvénnyekben a vizek állapota hátrányosan ne változzon, továbbá, hogy a kölcsönös intézkedések eredményeként a vizek jó állapotára jellemző adottságok alakuljanak ki*”.

I. Mindezek alapján a hét vízügyi megállapodás összevetése kapcsán a következő – adott esetben kiterjesztő értelmezésen alapuló – megállapításokat tesszük:

(a) A megállapodások *időbeli hatálya* kapcsán a többség (öt darab) határozott időre (5, 10 év) köttetett, és ezen időszak lejártát követően szabályozott az automatikus meghosszabbítás (3 évenként, 5 évenként vagy határozatlan időre) és a felmondás lehetősége. Két ország (Horvátország és Szlovénia) esetén határozatlan időre kötöttünk kétoldalú megállapodást, és mindkettő esetében a szerződés tartalmazza a felmondás szabályait is.

(b) A megállapodások közvetett tárgya alapján egyrészt megállapítható, hogy az egyezmények elsődlegesen a *határvizekre* terjednek ki. Az egyes egyezmények megközelítőleg hasonló módon határozzák meg a határvizek nevét, fogalmát (vizek, amelyek az államok határát kijelölik, keresztezik vagy azon található; a Tisza pl. – megítélésünk szerint – ezen fogalom alapján nem minősül határvíznek Magyarország és Románia viszonylatában!). A többi kategóriához képest érdekes mód az osztrák féllel kötött megállapodás az egyezmény hatálya alá veszi a határtól számított 6 km-es sávban lévő vizeket is.

(c) Az egyezmények hatálya lényegében kiterjed a *felszíni és a felszín alatti vizekre* is. Megítélésünk szerint egy egyezmény, az osztrák-magyar megállapodás esetén mindazonáltal a felszín alatti vizekre kiterjedő hatály csak közvetett módon levezethető, azaz ez komoly bizonytalanságra adhat okot. A többi országgal kötött megállapodásban azonban hol pontosabban, hol kevésbé pontosan, de szerepel a felszín alatti vizekre hivatkozás. Korához (1955) képest egyébiránt a Jugoszláviával kötött egyezményben kifejezetten előremutatónak tartjuk, hogy a *'vízrendszer'* koncepciójában egy átfogó, felszín alatti vizekre kiterjedő (lényegében a hidrológiai cikluson alapuló) fogalmat használ.

(d) A *határon áterjedő hatások* pontos koncepciójának szabályozása csak kevés egyezményben található meg pontosan. Megítélésünk szerint lényegében csak a román megállapodásban; bár kétségtelen, hogy más egyezményben is van rá utalás (pl. ukrán), körülírás. A határon áterjedő hatások káros hatásainak kiküszöbölése végett az egyes egyezmények hol előzetes konzultációt, hol előzetes hozzájárulást írnak elő.

(e) Az egyezmények magukba foglalják a *vízgazdálkodás, vízvédelem mennyiségi és minőségi* oldalait is. Ugyanakkor a konkrétumok tekintetében jelentős az eltérés az egyes szerződések között. A mennyiségi kérdések rendezése során van olyan megállapodás, amely konkrét arányt határoz meg a vízkészletek hasznosítása vonatkozásában a felek között; így az ukrán (mindkét országnak joga van felhasználni „*a határvizek egyeztetett vízkészletének legfeljebb a felét*”; 3. cikk),⁴⁴⁶ a csehszlovák (mindkét országot megilleti „*a határvizeken lefolyó természetes vízmennyiségnek műszaki beavatkozással nem növelt fele*”; 3. cikk), az osztrák (differenciáltan határozza meg; bizonyos határvizek esetében az országok a „*mesterséges beavatkozással nem növelt természetes vízhozam felerészével – a szerzett jogok sérelme nélkül*” rendelkezhetnek szabadon; de vannak vizek, ahol a vízfolyások mentén felelő állam a másik állam területére átfolyó természetes ún. kisvízhozamot egyharmadánál többel nem csökkentheti; 3. cikk). Mindezekkel szemben van olyan egyezmény, amely a fenti megállapodásokhoz képest általánosabban, rugalmasabban fogalmaz. A magyar-román megállapodás szerint – részben átvéve a Szófiai Egyezmény előírásait – pl. „*a határvizek vízkészletének méltányos és fenntartható felhasználását biztosító intézkedéseket a Szerződő Felek szakértői a határvizek vízmérlegei és az idevonatkozó vízgújító-gazdálkodási tervek alapján határozzák meg*” (7. cikk).

(f) Az egyezmények többsége tartalmaz kötelezettséget a *határvizek tisztaságának megőrzése, és a határokon áttérjedő káros hatások megelőzése* vonatkozásában. Lényegében az összes megállapodásból kiolvasható a rendkívüli szennyezés, határvizekkel összefüggő veszély esetén fennálló *tájékoztatási kötelezettség*.⁴⁴⁷

(g) A *rendkívüli szennyezések esetén fennálló felelősség* kérdésével kevés egyezmény foglalkozik közvetlenül. A magyar-ukrán szerződés alapján „*a szennyezés elhárításával összefüggő költségeket a szennyezést okozó viseli*” (4. cikk). Ennél jóval szélesebb körű felelősségi kérdést rendez a magyar-román egyezmény, amely értelmében: „*A Szerződő Felek érvényesítik a 'szennyező fizet' elvet, és ennek alkalmazásához bevezetik az EU szinten kidolgozott módszertant. A Szerződő Felek külön Szabályzatban rögzítik a határvizeken a rendkívüli szennyezés határon áttérjedő károkozása esetén figyelembe veendő részletes elveket és alkalmazandó eljárásokat*” (8. cikk).

(h) Általánosságban megállapítható, hogy a szerződések részletes szabályokat állapítanak meg az *árvízi és belvízi védekezés* vonatkozásában. Néhány egyezményben (román, ukrán, csehszlovák) találkozhatunk a *kölcsönös segítségnyújtás* intézményével is (adott esetben kiterjesztve a rendkívüli vízszennyezések esetkörüire is).

(i) A határvíz medre, csatornája, a határvizeken lévő vízi létesítmények kapcsán a megállapodások nagy része előírják a *jó állapotban való fenntartás kötelezettségét*.

⁴⁴⁶ Az ukrán vízügyi helyzet kapcsán lásd: ENSZ GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS: *Progress report on national policy on national policy dialogues in countries Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. ECE/MP.WAT/2009/6, 2009. augusztus 19.

⁴⁴⁷ Utóbbi elvet már a Korfu-szoros ügy megalapozta a nemzetközi környezetjog érvrendszerében, lásd Nemzetközi Bíróság, *Korfu-szoros ügy*, Egyesült Királyság vs. Albánia, 1948. március 25. (prel.), 1949. április 9. (merits). Lásd még RAISZ: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 94., 99. p.; valamint RAISZ: *Környezetvédelem a nemzetközi jogban*. Op. cit. 17. p.

(j) Az egyezmények viszonylag széles körben szabályozzák az *adatok és információk cseréjét*, és teret engednek a *kutatásoknak* is. Szélesebb körű kutatási-fejlesztési együttműködésről ugyanakkor csak a magyar-román megállapodás rendelkezik (15. cikk).

(k) Mindezekon túl természetesen *egyedi előírásokat* is nagy számban találunk az egyes egyezményekben. Így például: A csehszlovák (azaz a jelenlegi szlovák) egyezmény kifejezetten részletesen szabályozza a hajóút biztosítását, az osztrák egyezmény kiterít Sopron és Kőszeg város vízellátásának biztosítására, vagy éppen a Kis-Lajta vízének öntözés céljából történő felhasználására. A jugoszláv (azaz a jelenlegi szerb) megállapodás hatálya alá energetikai kérdések is bevonhatók. Az ukrán megállapodásnak pedig kiemelt területe a Tiszához kötődő vízgazdálkodás.

(l) Az egyezményben foglaltak végrehajtása, a végrehajtás ellenőrzése, a folyamatos konzultáció biztosítása érdekében a kétoldalú megállapodások *közös vízügyi bizottságokat* hoznak létre. Az egyetlen kivétel, ahol a megállapodás nem bizottságot, hanem kormány-meghatalmazottakat említ, az a magyar-ukrán megállapodás.

(m) Megítélésünk szerint minden hasonló megállapodás egyik sarokpillére a *viták rendezésének módja*, illetve kimenetele, a *megállapodások végrehajtásának garanciái*. Érthető módon bármilyen részletes szabályokat is tartalmaz egyik vagy másik egyezmény a vízügyek kapcsán, ha ezen előírások érvényesítésének nincs kerete, és nincsenek garanciái. A felmerülő viták rendezését az egyezmények első körben tipikusan a közös vízügyi bizottságok keretében, illetve kormányzati szinten kívánják megoldani. Amennyiben ez nem vezet eredményre, három kétoldalú egyezmény (ukrán, szlovén, horvát) a Helsinki Egyezmény vitarendezési keretében (tipikusan hivatkozva az egyezmény 22. cikkének második bekezdésére, és IV. mellékletére) szabályozott döntőbírárság elé utalja a kérdést. A magyar-román megállapodás mindezeketől eltérően az első körös rendezés eredménytelensége esetén a Szófia Egyezmény vitarendezési mechanizmusát írja elő. Tekintettel azonban a Helsinki Egyezmény és a Szófia Egyezmény kapcsán írtakra, mindez nem jelent semmiféle garanciát a viták nemzetközi bírói fórum előtt történő rendezésére. Érdekes kérdést vet fel továbbá az egyes EU-s tagállamok között kialakuló vita rendezésének esetleges módja is, ugyanis esetükben felvetődhet a *lojalitás elvének* alkalmazása is.⁴⁴⁸

II. A kétoldalú megállapodások egyikét, nevezetesen a csehszlovák megállapodást érintő ügy a máig lezáratlan Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer ügye. Az ügyben érintett két ország Magyarország illetve Csehszlovákia (aki helyett államutódlással 1993 óta Szlovákia az érdekelt ország) 1977-ben szerződésben⁴⁴⁹ állapodott meg egymással egy vízlépcsőrendszer kiépítéséről és annak közös működtetéséről. Az 1977-es szerződésben a környezetvédelmi szempontokat nem vették megfelelő módon figyelembe. Nem mellékesen ezen időszakban lépett hatályba Magyarország és Csehszlovákia között a vízgazdálkodás tárgyában korábban hivatkozott (és a többi hat szomszédos országgal kötött vízügyi megállapodással együttesen elemzett) kétoldalú megállapodás⁴⁵⁰ is. Miután

⁴⁴⁸ RAISZ: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében. Op. cit. 158.

p.

⁴⁴⁹ Lásd az 1978. évi 17. törvényerejű rendeletet a *Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között a Gabčíkovo-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer megvalósításáról és üzemeltetéséről* Budapesten, 1977. évi szeptember hó 16. napján aláírt szerződés kihirdetéséről.

⁴⁵⁰ Lásd az 55/1978. (XII.10.) MT rendelettel kihirdetett nemzetközi szerződést.

környezetvédelmi aggályok és az ennek kapcsán kibontakozó civil ellenállás miatt 1989-ben Magyarország leállította az építkezéseket Nagymarosnál, Csehszlovákia (Szlovákia) a vízlépcsőrendszer egyoldalú befejezése és a dunai víz túlnyomó többségének saját területére történő elterelése mellett döntött; mindezen nem változtatott az sem, hogy időközben Magyarország felmondta az 1977-es szerződést.⁴⁵¹ A kialakult helyzet hatására súlyosan károsodott és károsodik a Szigetköz élővilága. A két ország közötti vita végül a hágai Nemzetközi Bíróság elé került. A vitában – durván leegyszerűsítve⁴⁵² – a felek a *pacta sunt servanda* (Szlovákia; a `szerződéseket be kell tartani`) és a *clausula rebus sic stantibus* (Magyarország; a `körülkényekben bekövetkezett lényeges változás`) elvek mentén kísérelték meg kifejteni érveiket. A magyar fél a környezet védelmére hivatkozás mellett álláspontját megkísérelte alátámasztani a kétoldalú, magyar-csehszlovák vízgazdálkodási megállapodásban foglaltakkal (nevezetesen, hogy mindkét országot megilleti „*a határvizeken lefolyó természetes vízmennyiségnek műszaki beavatkozással nem növelt fele*”; 3. cikk) is. Utóbbi érvelést, s ezáltal a vízgazdálkodási megállapodás alkalmazhatóságát azonban a Nemzetközi Bíróság figyelmen kívül hagyta. A Nemzetközi Bíróság 1997-es ítéletében⁴⁵³ végül megállapította, hogy Magyarország érvénytelenül mondta fel az 1977-es nemzetközi szerződést és jogtalanul állította le a munkát, hiszen nem állt fenn ökológiai szükséghelyzet. Ugyanakkor nem kötelezte Magyarországot arra, hogy megépítse a nagymarosi részt. Mindemellett az ítélet sok kérdést a felek későbbi együttműködési körébe utalt, többek között azt is, hogy konkrétan mekkora vízmennyiség jusson a Duna eredeti medrébe. Az ítéletet követően megkezdődtek a tárgyalások a két ország között, a nyitott kérdések végleges rendezése azonban sorra elmaradt; (az ügy kapcsán érdekes kísérletnek tekinthetjük azt az országgyűlési képviselői indítványt,⁴⁵⁴ amellyel a képviselő az Alkotmánybíróságon keresztül kívánta kötelezni az Országgyűlést és a Kormányt a bős-nagymarosi ügy eredményes lezárására). Az ügyben 2011-ben a JNO is állást foglalt a tárgyalások folytatása, ezek eredménytelensége esetén újabb nemzetközi

⁴⁵¹ Mindezek kapcsán a magyar parlament elfogadta a 26/1991. (IV.23.) OGY határozatot a *Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszerrel kapcsolatos kormányzati feladatokról*; továbbá a 12/1992. (IV.4.) OGY határozatot a *Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között a Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer megvalósításáról és üzemeltetéséről* kötött 1977. évi szerződésről.

⁴⁵² Az ügy részletesebb elemzéséről óriási külföldi és hazai jogirodalom áll rendelkezésre. Lásd például: HERCZEGH Géza: *Bős-Nagymaros. Valóság*, 2004/2, 1-20. p.; NAGY Boldizsár: *Bős-breviárium. Beszélő*, 2010/10; KOVÁCS Péter: *Op. cit.*, 600-601. p.; SZABÓ Marcel: *The Implementation of the Judgment of the ICJ in the Gabčíkovo-Nagymaros dispute. Iustum, Aequum, Salutare*, 2009/1, 15-25. p.; RAISZ: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében. *Op. cit.* 99-100. p.

⁴⁵³ Nemzetközi Bíróság, *Bős-Nagymaros ügy*, Magyarország vs. Szlovákia, 1997. szeptember 25.

⁴⁵⁴ A 988/E/2000 AB határozatban végül az AB elutasította az arra irányuló indítványt „[a] miszerint az Országgyűlés és a Kormány alkotmányértő mulasztást valósított meg azáltal, hogy az Alkotmányból és nemzetközi szerződésekből fakadó kötelezettségei ellenére jogalkotásával nem szüntette meg a Duna 1992 októberében Dunacsúnynál történt elrekesztése óta a Szigetközben kialakult és tartósan fennálló, az élővilágot és a biológiai sokféleséget veszélyeztető tarthatatlan helyzetet; ... [b] miszerint a Kormány alkotmányellenes jogalkotói mulasztást valósított meg azáltal, hogy nem hajtotta végre a Hágai Nemzetközi Bíróságnak a Bős-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer építése kapcsán kialakult jogvitában hozott ítéletét; ... [c] hogy kötelezze az Országgyűlést vagy a Kormányt a Vízlépcsőrendszer körüli jogvitát illetően újabb nemzetközi bírósági eljárás megindítására”. Ide vonatkozóan lásd még FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, 2006, Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK, 121-122. p.

bíróági eljárás indítása tárgyában. Mindeközben a JNO az ökológiai érdekek eredményes védelme céljából a magyar döntéshozót a bősí áramtermelésből való részesedés feladására, és a hazai dunai szakaszon történő vízierőmű építés elutasításának fenntartására biztatta.⁴⁵⁵ Mindazonáltal magunk részéről nem osztjuk a JNO azon optimista álláspontját, amely szerint „A környezeti érdekek megítélésében bekövetkezett változások alapján arra számíthatunk, hogy a Nemzetközi Bíróság újabb ítélete jelenleginél kedvezőbb irányba terelné a megegyezési törekvéseket...”⁴⁵⁶ A Nemzetközi Bíróság jelenlegi összetétele kapcsán ugyanis bizonyos szerzőknél megfogalmazódott annak lehetősége, hogy a bős-nagymarosi ítélet esetleges folytatása jelenleg nem feltétlenül kegyértelmű pozitívummal a jövő generációk vonatkozásában.⁴⁵⁷ Az ügy végső kimenetelét jelenlegi ismereteink alapján nehéz megjósolni, mindenesetre jelen munka kéziratának lezárása előtt néhány hónappal a magyar és a szlovák kormány a bős-nagymarosi tárgyalások folytatása mellett döntött.⁴⁵⁸

III. A bős-nagymarosi ügy is felhívja arra a figyelmet, hogy a kétoldalú vízügyi megállapodások rendszere mindenképpen továbbfejlesztésre szorul. Ezt több magyar stratégiai dokumentum, tanulmány is megállapítja. Így sürgeti a továbbfejlesztést a III. Nemzeti Környezetvédelmi Program: „A vízügyi együttműködés fejlesztése és korszerűsítése, a meglévő határvízi egyezmények hatékony eszközként történő alkalmazása, elsősorban alvízi helyzetünkből eredő érdekeink nagyobb védelmére; ezen belül a Szlovákiával készült új egyezmény aláírása és végrehajtásának megkezdése... A szomszédos országokkal folytatott együttműködés nemzetközi jogi alapjainak korszerűsítése, többek között új határvízi egyezmény kidolgozása Szerbiával, illetve a környezetvédelmi egyezmény megújítása Ukrajnával.”⁴⁵⁹ A MTA köztestületi stratégiai programja szintén a továbbfejlesztésre hív fel: „A VKI megjelenésével és a Duna Védelmi

⁴⁵⁵ A JNO: 30-81/2011. sz. állásfoglalás: „Magyarországnak tehát jó oka van rá, hogy az igényét képező vízmennyiséget teljes egészében az eredeti Duna-mederbe juttassa, és lemondjon a bősí áramtermelésben való részesedésről. Ez felelne meg a Nemzetközi Bíróság 1997-es ítéletében szereplő 'éberség és megelőzés' elvének. Nyilvánvaló az is, hogy az ökológiai érdekek megítélésében 1977 óta világszerte hatalmas változás következett be. E változások figyelembevételét a Nemzetközi Bíróság ítélete is előírta: ma az ivóvíz-bázisok, valamint az élővilág védelme sem tekinthető kevésbé fontosnak, mint az energiatermelés... Ezért a vízmegosztási arányok módosításával kapcsolatos igényeink – a rendszer közös működtetéséről születő megállapodás részeként – kedvező fogadtatásra számíthatnak bármely nemzetközi bírói fórum előtt. A JNO javasolja, hogy Magyarország teljes felhatalmazással bíró tárgyaló megjelölésével egyidejűleg ilyen tartalmú javaslatot juttasson el mielőbb a szlovák félhez. Amennyiben ez elutasításban részesülne, a/ forduljon az Európai Bizottsághoz, és kérje annak közvetítő közreműködését; b/ térjen vissza a hágai Nemzetközi Bírósághoz, amelynek elnöke már utalt erre a lehetőségre az ítélet végrehajtásáról szóló tárgyalások eredményéről tudakozódva. A kormánynak fentiekre tekintettel is fenn kell tartania azt a – hatályos országgyűlési határozatokon alapuló – egyértelmű álláspontot, hogy nem áll szándékában a hazai Dunaszakaszon duzzasztógáták, illetve vízierőművek építése. Az ezzel kapcsolatos állásfoglalás lebegtetése ugyanis aláásná Magyarország helyzetét a bős-nagymarosi jogvitában.”

⁴⁵⁶ A JNO: 30-81/2011. sz. állásfoglalás.

⁴⁵⁷ RAISZ: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében. Op. cit. 154. p.

⁴⁵⁸ Lásd *A magyar kormány is bele akar szólni a bősí erőmű üzemeltetésébe*; forrás (2012.04.23.):

www.hirado.hu/Hirek/2012/04/23/09/A_magyar_kormany_is_bele_akar_szolni_a.aspx

⁴⁵⁹ NKP 2009, 36. p.

Nemzetközi Bizottság (ICPDR) által koordinált Duna-szintű vízgyűjtő-gazdálkodási tervvel kapcsolatban több kedvező változás tapasztalható a kétoldalú kapcsolatokban: rendszeres, a korábnál tartalmasabb egyeztetés, közös projektek indítása a problémák tisztázására, a hazainál kedvezőbb megoldást nyújtó határon túlról történő vízvásárlás. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben szereplő, a hazai víztestek jó állapota érdekében külföldön végrehajtandó intézkedésekre azonban nincs garancia, a számonkérésnek nincs gyakorlatilag működő jogi kerete (a nemzetközi gyakorlat ebben a kérdésben túl általános és kevésbé hatékony: lásd például a szigetközi Duna-szakasz, a Rába-habzás, a tiszai nehézfém-szennyezések, a drávai erőmű csúcsra járatása, a Körösök kisvízi hozamának a kérdését).⁴⁶⁰

IV. A VGT több olyan kérdéskört is nevesít, amely megoldása csak nemzetközi együttműködés keretében oldható meg:⁴⁶¹ (a) A Duna-vízgyűjtő egészén kiemelt feladat a tápanyagterhelés (nitrát, foszfor) csökkentése. A probléma kezelése a Duna vízgyűjtő-gazdálkodási terv szintjén valósítható meg. (b) A Duna medermélyülése a görgetett hordalék hiánya miatt (mindennek az oka a vízlépcsőkhöz és a kavicskitermeléshez kötődik). A probléma kezelése a Duna vízgyűjtő-gazdálkodási terv szintjén valósítható meg. (c) A Duna szigetközi szakaszára vonatkozó megfelelő rehabilitáció. A megoldás elsődlegesen Magyarország és Szlovákia hatáskörébe tartozik. (d) A Lajta vízhasználatának, ill. vízkészleteinek megoszlása. A gyakran jelentkező vízkészlet problémák megoldása Magyarország és Ausztria hatáskörébe tartozik (a jelentős vízhasználatok Ausztria vízgyűjtőjén található). (e) A Rába vízszennyezésének végleges megszüntetése, amely elsődlegesen osztrák intézkedést igényel. Magyarország és Ausztria közös célja a két ország területén található Rába-szakaszok ökológiai rehabilitációja. (f) Az Ipoly folyón nagy számban lévő tározók vízviisszatartása jelentős: a környező talajvízszintet megemeli, az alsó szakaszon vízhiányt okoz, etc. A megoldás elsődlegesen Magyarország és Szlovákia hatáskörébe tartozik. (g) A Tisza, a Túr, a Szamos illetve a Sebes-Körös vízminőségét nagyrészt Romániából érkező nehézfém-szennyezés rontja (mindezt időnként további, bányabalesetkből származó szennyezés súlyosbítja). A Tiszán gyakori továbbá az Ukrajna felől érkező kommunális hulladék. E folyók jó állapotának elérése nagyban függ a román államtól, illetve a Tiszáé Ukrajnától (utóbbi ország nem uniós tag). (h) A román területen létesített víztározók és vízhasználatok következtében Magyarországra nem érkezik elegendő víz (ráadásul annak is gyakorta problémás a minősége). A problémakör rendezésére több közös projekt is indult Romániával. (i) Magyarország egyik fontos felszín alatti ivóvízbázisa a Maros-hordalékkúp (amelynek kétharmada Romániában található). A mennyiségi és minőségi problémák sújtotta ivóvízbázis vízkészlet-megosztási, ivóvíz-ellátási nehézségeit közösen kell megoldania Magyarországnak és Romániának. (j) A Dráva vízjárását nagyban befolyásolják a horvát erőművek, és ehhez az ingadozáshoz a folyó élővilága nem tud alkalmazkodni. Hasonló problémát jelent a mellékágak és a holtágak elszakadása a Drávától. A megoldás elsődlegesen Magyarország és Horvátország hatáskörébe tartozik.⁴⁶²

⁴⁶⁰ SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 113-114. p.

⁴⁶¹ Részleteiben lásd *VGT*, 365-374. p.

⁴⁶² PERGER László (szerk.): *Tájékoztató Magyarország Vízgyűjtő-gazdálkodási Tervéről*. Budapest, 2010, Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság, 44-45. p.

V. Magunk részéről a kétoldalú megállapodások továbbfejlesztése tárgyában szükséges tárgyalások kiindulási minimumának a – több tekintetben is a Szófiai Egyezmény fogalmi és tartalmi rendszerén kiépült – magyar-román szerződést tekintenénk. Ez egyrészt pontosabb, a jelenlegi nemzetközi és európai uniós jogi környezetnek megfelelőbb fogalmi rendszerrel rendelkezik. A magyar-román megállapodásnak konkrét európai uniós vonatkozásai vannak. Így a megállapodás céljaként nevesítik az aláíró felek a vizek jó állapotának elérését, vagyis a Víz-keretirányelvben foglalt legfontosabb célkitűzés teljesítését. Számos EU irányelv foglalkozik a határvizek illetve a határon áterjedő hatások kérdéskörével⁴⁶³ (részleteiben lásd az EU vízjogának elemzésénél), amely esetekben az irányelv megoldásként az érintett tagállamok közötti együttműködést jelöli. A magyar-román megállapodás számos ilyen esettel foglalkozik, az esetkörök rendezésénél többször hivatkozva is az európai uniós irányelvekre.⁴⁶⁴ A

⁴⁶³ Lásd például a Víz-keretirányelv 3. cikkének (3)-(6) bekezdéseit (a nemzetközi vízgyűjtő területek kialakításáról, közös koordinációjáról) és 12. cikkét (a tagállami szinten megoldhatatlan problémák rendezésének módjáról); a felszín alatti vizekre vonatkozó 2006/118/EK irányelv 3. cikk (3) bekezdését (a közös felszín alatti víztestekkel rendelkező tagállamoknak tevékenységének összehangolásáról, a küszöbértékek megállapításáról és a vonatkozó veszélyes anyagok meghatározásáról) és (4) bekezdését (az EU-n kívüli érintett országgal való együttműködésről a küszöbérték meghatározása kapcsán); a fürdővizekre vonatkozó 2006/7/EK irányelv 10. cikkét (a határon átnyúló hatás esetén az információcseréről, a hatások ellenőrzéséről); a települési szennyvízzel kapcsolatos 91/271/EGK irányelv 9. cikkét (a határon átnyúló hatással bíró szennyvíz-kibocsátás kapcsán szükséges intézkedésekről); a mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezésről szóló 91/676/EGK irányelv 3. cikk (3) bekezdését (a határon átnyúló szennyezés kapcsán szükséges intézkedésekről).

⁴⁶⁴ Lásd különösen a magyar-román megállapodás következő rendelkezéseit: „Az itt meg nem határozott, de a jelen Egyezmény szövegében alkalmazott fogalmakra a Helsinki Egyezmény, a Szófiai Egyezmény és a VKI fogalom meghatározásai érvényesek” [2. cikk (2)]. „A célok elérése érdekében a Szerződő Felek megtesznek minden jogi, igazgatási és műszaki intézkedést annak érdekében, hogy javítsák, de legalább megőrizzék a határvizek jelenlegi állapotát úgy, hogy elérjék a VKI által meghatározott „jó állapotot”.” [3. cikk (1)]. „A Szerződő Felek elfogadták, hogy a jelen Egyezmény tárgyát képező együttműködésük keretében különösen a határvizek mellánnyos és fenntartható használata, az elővigyázatosság, a kölcsönösség, a jóhiszeműség és „a szennyező fizet” elveket alkalmazzák, úgy ahogyan ezeket hosszú távon tervezi megvalósítani a VKI.” [4. cikk]. „A jelen Egyezmény előírásainak teljesítése a Szerződő Felek közötti együttműködés részleteit meghatározó Szabályzatok szerint történik. A Szabályzatokat a meglévő együttműködési tapasztalatokra alapozva, a Szófiai Egyezmény és a VKI végrehajtási útmutatóinak figyelembevételével kell kidolgozni és folyamatosan, a Szerződő Felek lehetőségeinek megfelelően kell fejleszteni.” [6. cikk (2)]. „A Szerződő Felek a vonatkozó Szabályzatban foglaltaknak megfelelően, a VKI előírásai szerint közösen elfogadott módszertan alapján rendszeresen vizsgálják a határvizek vízminőségét, meghatározzák a vizsgálatok eredményeinek értékelési és minősítési rendszerét, továbbá közösen elfogadott vízminőségi kritériumok alapján időszakonként közösen értékelik a vizek minőségének állapotát és annak alakulását.” [7. cikk (2)]. „A Szerződő Felek intézkedéseket tesznek a pontszerű és a diffúz szennyező forrásokból származó veszélyes anyagok vízbe való bevezetésének, illetve bejutásának megelőzésére, ellenőrzésére és csökkentésére. A veszélyes anyagok tájékoztató listáját a Magyar-Román Vízügyi Bizottság határozza meg az EU irányelveiben foglaltakkal összhangban” [7. cikk (4)]. „A Szerződő Felek közös megegyezéssel elfogadják a bevezetések vízminőségi határértékeit, amelyeket a vízjogi engedély kiadásánál érvényesítenek. A határértékek megállapításánál a Felek figyelembe veszik az EU vonatkozó Irányelveit.” [7. cikk (6)]. „A Szerződő Felek megállapítják a határvizek aktuális állapotát, azonosítják a hosszú távú ivóvízellátás szempontjából kölcsönös érdekű készleteket, valamint

továbbfejlesztések során mindenképpen fontosnak tartjuk a mennyiségi kérdések pontosabb rendezését, és a végrehajtási garanciák körének bővítését (adott esetben egyfajta biztosítérendszer kiépítésével). Utóbbi kifejezetten nagy kihívás, ugyanakkor enélkül magunk részéről az elkövetkező időszakban egyre gyakoribb és egyre kiélezettebb konfliktusokkal számolunk. Nem mellékesen pedig, speciálisan a magyar-román megállapodás esetén külön részletszabályok szintjén is bevennénk a Tiszával kapcsolatos kérdéseket (persze feltételezhető, hogy egy ilyen kiterjesztés elsődlegesen nem a magyar fél ellenállásán bukna meg...).

3.2. Vizeink védelme az uniós jogszabályi előírásokban

Az Európai Unióban 2012 a víz éve, továbbá 2012 végére várható a (korábban említett) Blueprint kiadása is az Európai Bizottság által. Mindezen események is jól tükrözik a víz központi szerepét az EU aktuális ügyei között. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az EU csak napjainkban kezdett el foglalkozni a vizekhez kapcsolódó problémakörrel, hiszen a vizekre – elsődlegesen a vizek minőségi védelmére – vonatkozó uniós jogi szabályozás meglehetősen hosszú időre tekint vissza. Tekintettel a környezet és a környezeti elemek (benne a víz) komplex védelmének fontosságára, a vizek, a kapcsolódó ökoszisztéma védelmével nemcsak a pusztán vízre vonatkozó európai uniós jogszabályok foglalkoznak, hanem számos – a vízszektoron túlmutató – más jogszabály (a környezetjog általános részéhez tartozó, illetve adott esetben az egyéb különös részéhez tartozó előírások) is. Ezek ismerete a vizek védelme szempontjából legalább olyan fontos; jelen munkának azonban – a terjedelmi korlátokra tekintettel – nem képezik a tárgyát.

Az Európai Unió elsődleges jogforrásai⁴⁶⁵ – különösen⁴⁶⁶ (a hatályos jogszabályhelyre hivatkozással) az EUMSZ 191-193. cikkei – által meghatározott keretben számtalan másodlagos – azaz: „a különböző európai uniós intézmények által alkotott”⁴⁶⁷ – jogforrás foglalkozik a vizekkel illetve a vizek védelmével.⁴⁶⁸

tájékoztatják egymást, a különleges védelmet igénylő térségekről. Amennyiben szükséges, a Szerződő Felek kiegészítő védelmi intézkedéseket fogadnak el e készletek védelmére.” [7. cikk (8)]. A Magyar-Román Vízügyi Bizottság egyik feladata, hogy „figyelemmel kíséri a Szófiai Egyezmény és a VKI keretében a jelen Egyezmény hatálya alá tartozó területekre vonatkozóan tett javaslatok és ajánlások teljesítését.” [11. cikk (17)]. Etc.

⁴⁶⁵ Az uniós jogforrások meghatározása kapcsán lásd JACQUÉ, Jean Paul: *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Párizs, 2004, Dalloz, 491-510. p.

⁴⁶⁶ Korábban (1987 előtt) tipikusan a jelenleg hatályos EUMSZ 114. cikkének megfelelő jogszabályhelyre utalással fogadták el a vízvédelmi irányelveket; az Egységes Európai Okmány elfogadása, és a környezetpolitika elsődleges jogforrásban való szerepeltetése azonban megváltoztatta a hivatkozási alapot, és az EUMSZ 191-193. cikke vált azzá. Lásd KRÄMER, Ludwig (szerk.): *EU Environmental Law*. London, 2012, Sweet & Maxwell – Thomson Reuters, 252. p.

⁴⁶⁷ FAZEKAS Judit: Az Európai Unió jogforrási rendszere és jogalkotási eljárásai a Lisszaboni Szerződés után. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám, 80. p.

⁴⁶⁸ A vízvédalom jogával foglalkozó szakirodalom közül kiemelendők az alábbi értékes munkák: BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, 2011, Szent István Társulat, 451-464. p.; BÁNYAI Orsolya – TÓTH Katalin: A társadalmi részvétel lehetőségei a patakrehabilitációkban. In: BOBVOS Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*. Szeged,

I. A vizek védelmére vonatkozó másodlagos jogforrások meghatározó része irányelvi formában került megalkotásra. „Az irányelv az elérendő célokot illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.”⁴⁶⁹ Azáltal, hogy az irányelvek – alkalmazásuk biztosítása érdekében – tipikusan további végrehajtási aktusokat igényelnek a tagállamoktól, számos értelmezési kérdést vetettek illetve vetnek fel. Ezek közül az első kérdés az irányelvek kötőerejével kapcsolatos. Az irányelvi formát ugyanis több tagállam – tévesen – úgy értelmezte (különösen az európai integráció korai szakaszában), hogy az kisebb kötőerővel bír, mint például a közvetlenül alkalmazandó rendeletek. Az Európai Bíróság ítélkezési

2009, Pólay Elemér Alapítvány, 71-97. p.; CSÁK Csilla: *Környezetjog*. I. kötet. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 100-115. p.; CSÁK Csilla: A Gondolatok a 'szennyező fizet' elvének alkalmazási problémáiról. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám, 31-45. p.; CSÁK Csilla: Thoughts About the Problems of the Enforcement of the 'Polluter Pays' Principle. *European Integration Studies*, 2011/1, 27-40. p. CSÁK Csilla – RAISZ Anikó: Trinkwasserskandal in der drittgrößten Stadt Ungarns – Theorie und Praxis der Haftung im ungarischen Umweltrecht. In: CALLIESS, Christian – HÄRTEL, Ines – VEIT, Barbara (szerk.): *Jahrbuch des Agrarrechts*. Band VIII, Baden-Baden, 2008, Nomos, 165-176. p.; FARKAS CSAMANGÓ Erika: A föld- és vízvédelem hatályos jogi szabályozása. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, Szeged, Tomus II (2003), SZTE; FODOR László: *Környezetjog*. Debrecen, 2006, Debreceni Egyetem ÁJK – Lícium Art, 160-182. p.; FODOR László: Az új vízgazdálkodási törvény környezetvédelmi aspektusban. *Jogtudományi Közöny*, 1996/4, 175-180. p.; HORVÁTH Zsuzsanna: Az Európai Unió környezeti politikája. In: KENGYEL Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, 2010, Akadémiai Kiadó, 305-347. p.; KURUCZ Mihály: *Föld- és vízvédelmi jog – Agrárkörnyezeti alapok*. Budapest, 2002, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, 253-381. és 423-425. p.; MIKLÓS László: A vízvédelem szabályozása. In: MIKLÓS László (szerk.): *A környezetjog alapjai*. Szeged, 2011, SZTE ÁJK – JATEPress, 75-81. p.; NAGY Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/1. (2011), Miskolc University Press, 247-258. p.; NAGY Zoltán: Környezetvédelmi adók a környezetvédelmi szabályozás rendszerében. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 87-103. p.; NAGY Zoltán: Támogatáspolitikai kérdések a környezetvédelem területén. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 73-86. p.; OLAJOS István: A fenntartható fejlődés. In: OLAJOS István (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 24-30. p.; OLAJOS István: A megújuló energiaforrások és a kapcsolt energiatermelés. Op. cit. 190-209. p.; RAISZ Anikó: Nemzetközi környezetvédelmi kérdések a Nemzetközi Bíróság előtt napjainkban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/1. (2011), Miskolc University Press, 273-289. p.; RAISZ Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 90-108. p.; SZÜCS Péter – SALLAI Ferenc – ZÁKÁNYI Balázs – MADARÁSZ Tamás (szerk.): *Vízkezelés- és vízminőségvédelem aktuális kérdései*. Miskolc, 2009, Bíbor Kiadó, 20-36., 395-418. p.; WÁGNER János: Gondolatok a 2000/60/EK direktíva (Víz Keretirányelv) közigazgatási vonatkozásairól. *Magyar Közigazgatás*, 2004/2, 109-115. p.

⁴⁶⁹ EUMSZ 288. cikk. Az irányelvek kötőerejének környezetjogi relevanciájáról lásd még ERBGUTH, Wilfried – SCHLACKE, Sabine: *Umweltrecht*. Baden-Baden, 2008, Nomos Verlagsgesellschaft, 139-141. p.; az uniós környezetjogi aktusok magyarországi kötőerejét is elemzi az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatára figyelemmel RAISZ Anikó: L'absence paradoxale de la jurisprudence de la CJCE dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle hongroise. *Civitas Europa*, 2008/június, 138., 141., 151. p.

gyakorlata⁴⁷⁰ azonban egyértelműen tudatosította az irányelvek kötőerejét. További kérdésként fogalmazódik meg az irányelvi szabályozás kapcsán, hogy (ad 1) Mennyiben térhetnek el a tagállamok az uniós környezetjogi előírásoktól? (ad 2) Magukban az irányelvekben mekkora rugalmasság van: a tagállamok közötti egységes szabályozást szolgálják, vagy egyes tagállamoknak eltérést engednek? A válaszok részben attól is függenek, hogy az adott irányelvet mely szerződés mely jogszabályhelye alapján fogadják el. A vízvédelem esetén tipikusnak tekinthető EUMSZ 191-193. cikkei (azaz a speciális, környezetvédelemre vonatkozó rendelkezései) alapján a következőket állapíthatjuk meg.

I.1. Az *irányelvtől való eltérés lehetősége* kapcsán az EUMSZ 193. cikke lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy szigorúbb intézkedéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be, mint amit az EUMSZ 192. cikke alapján elfogadtak; mindezen intézkedéseknek ugyanakkor összeegyeztethetőnek kell lenniük a Szerződésekkel (vagyis: az EUSZ és az EUMSZ rendelkezéseivel). További követelmény még e szigorúbb nemzeti intézkedések kapcsán, hogy ezekről értesíteni kell a Bizottságot is. E rendelkezés szerződésbe iktatása az 1980-as évekre vezethető vissza, amikor is az ún. környezetbarát országok (Németország, Dánia) tartva az EK bővítésének (akkor éppen Portugália és Spanyolország csatlakozásának) esetleges kedvezőtlen hatásaitól, fontosnak tartották annak szerződésben történő biztosítását, hogy a tagállamok szigorúbb irányban eltérhessenek az EK/EU környezetjogi előírásaiban biztosított védelem szintjétől (ezzel egyébiránt megteremtve a *‘két-sebességes környezetvédelmi Európát’*).⁴⁷¹ Az Európai Bíróság megállapítása⁴⁷² szerint az ilyen nemzeti rendelkezéseknek nem kell kiállniuk semmilyen *‘arányossági próbát’*. Vagyis egy tagállami intézkedés – elvben – a környezetvédelemnek bármilyen nagyobb védelmi szintjét célul tűzheti ki, amennyiben mindez összeegyeztethető a Szerződések rendelkezéseivel, ám egy tagállam nem fogadhat el olyan nemzeti intézkedéseket, amelyek a szabályozási eszközök eltérő típusát alkalmazzák (például termék tilalmat minőségi előírások helyett), mivel az már nem egy szigorúbb környezetvédelmi standard, hanem egy más típusú standard.

I.2. Az *irányelvek rugalmasságához* kapcsolódva, az EUMSZ környezetpolitikai előírásaiból (EUMSZ 191-193. cikke) először érdemes utalni a *‘környezeti károk*

⁴⁷⁰ C-337/89. sz., *Bizottság kontra Egyesült Királyság* ügyben 1992. november 25-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-06103. o.) értelmében az Egyesült Királyság több esetben is túllépte az ivóvíz irányelvben (80/778/EGK) megengedett nitrát koncentrációt. Védekezésében az Egyesült Királyság elegendőnek tekintette azt, hogy *megpróbált* megtenni minden gyakorlati lépést a vízminőségi előírások betartására; az Európai Bíróság azonban mindezt elutasította, és kinyilvánította, hogy az irányelvben előírt követelmények teljesítése egy *abszolút kötelezettség*. Az Európai Bíróság megítélése szerint az Egyesült Királyság csak az irányelvbe foglalt kivételekre hivatkozással mentesülhetett volna a kötelezettségek teljesítése alól. Hasonló megközelítést alkalmazott az Európai Bíróság a fürdővizek minőségi előírásainak (76/160/EGK irányelv) megsértése esetén a C-56/90. sz., az EK Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 1993. július 14-én hozott ítéletében.

⁴⁷¹ BELL, Stuart – MCGILLIVRAY, Donald: *Environmental law*. New York, 2008, Oxford University Press, 196. p.

⁴⁷² Lásd a C-6/03. sz., *Deponiezweckverband Eiterköpfe kontra Land Rheinland-Pfalz* ügyben 2005. április 14-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-02753. o.) 64. pontját: *„amennyiben a Szerződés más rendelkezéseit nem érinti, az arányosság közösségi elve nem alkalmazható az EK 176. cikk [jelenleg az EUMSZ 193. cikk] alapján hozott olyan szigorúbb nemzeti védintézkedések esetében, amelyek a környezet terén [!] meghaladják a közösségi irányelv által előírt minimum követelményeket.”*

elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvére', továbbá azon követelményre, amely szerint az uniós környezetpolitikának figyelembe kell vennie az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Mindezek tükrében még érthetőbb azon előírás, amely szerint – ezáltal biztosítandó az uniós előírások rugalmassága az egyes tagállamok speciális környezetvédelmi viszonyaihoz – „a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő harmonizációs intézkedések adott esetben egy védzáradékok foglalnak magukban, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy nem gazdasági jellegű környezetvédelmi okokból uniós ellenőrzési eljárás alá tartozó ideiglenes intézkedéseket hozzanak”.⁴⁷³ Az EUMSZ 192. cikk (5) bekezdése egy uniós intézkedés aránytalanul magas költségei esetén is lehetővé teszi azt, hogy a szóban forgó intézkedés speciális szabályokat állapítson meg egyes tagállamok esetén. Nevezetesen átmeneti eltérést (azaz *derogációt*) avagy pénzügyi támogatást a *Kohéziós Alapból*. E derogációs lehetőséget alkalmazta az EU a közép- és kelet-európai államok (így Magyarország) csatlakozásakor is, amely jobb feltételeket teremtett az új tagállamoknak.⁴⁷⁴

I.3. Érdekességképpen hívjuk fel a figyelmet arra, hogy egy vizekkel kapcsolatos irányelv elfogadása során kétféle szerződési hivatkozási alap alkalmazásának lehetősége is felvetődhet az EUMSZ 192. cikke esetén. Az alapesetnek tekinthető EUMSZ 192. cikk (1) bekezdésében található rendes jogalkotási eljárás alkalmazásán túl ugyanis a mennyiségi vízkészlet-gazdálkodást érintő intézkedések elfogadása esetén a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében is dönthet az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdése alapján. Bár ez idáig még sosem került sor ezen – EUMSZ 192. cikk (2) bek. – jogszabályhely alapján intézkedés elfogadására, jogvita tárgyát már képezte a két jogszabályhely közötti összeütközés. A konkrét ügyben amíg az Európai Tanács amellettt érvelt, hogy az EUMSZ 192. cikk (1) bek. alapján kell elfogadni a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló egyezmény megkötéséről szóló tanácsi határozatot – a későbbi 97/825/EK tanácsi határozatot –, addig Spanyolország az EUMSZ 192. cikk (2) bekezdését tartotta elfogadhatónak, hiszen – érvelése szerint – az érintett együttműködés mennyiségi kérdésekre (is) vonatkozik. A kérdés háttérében az állt, hogy a két jogszabályhely más döntési arányt követelt meg az egyik illetve a másik esetben; és az Európai Parlamentnek is más (a (2) bek. alapján csak konzultatív) szerepet szánt. Az Európai Bíróság végül az EUMSZ 192. cikk (1) bekezdésének megfelelő jogszabályhely alkalmazása mellett döntött, mivel érvelése szerint az együttműködés célja és tartalma alapvetően a vízvédalom minőségi aspektusaihoz kapcsolódik, és csak kisebb mértékben a mennyiségihez.⁴⁷⁵

I.4. Ha valamely tagállam nem teljesítette a valamely irányelvben foglaltakat, akkor ez esetben mind az EU Bizottság (EUMSZ 258. cikk), mind egy másik tagállam (EUMSZ 259. cikk) az Európai Unió Bíróságához (más néven még: Európai Bíróság vagy EB) fordulhat. A vízzel kapcsolatos irányelvek nem teljesítése miatt egyébiránt leggyakrabban az EU Bizottsága indít kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást. Az ilyen bírósági eljárás előtt az EU Bizottságnak először meg kell küldenie véleményét az érintett tagállamnak, és lehetőséget kell biztosítania neki az észrevételeinek megtételére. Az EU

⁴⁷³ EUMSZ 191. cikk (2) bek.

⁴⁷⁴ Ismert olyan álláspont, amely a 2004-ben csatlakozó tagállamok kapcsán az EU által alkalmazott derogációkat kis számúnak értékeli. Lásd BELL – MCGILLIVRAY: *Op. cit.* 200. p.

⁴⁷⁵ Lásd C-36/98. sz., *Spanyol Királyság kontra Európai Unió Tanácsa* ügyben 2001. január 30-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-00779. o.), 74-75. p. Lásd még KRÄMER (szerk.): *Op. cit.* 252-253. p.

Bizottság csak azt követően fordulhat az Európai Bírósághoz, hogy ha az érintett tagállam az EU Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak. Ha egy ilyen ügy bírósági úgyszakba jut, és az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.⁴⁷⁶ Mivel azonban előfordulhat, hogy egy tagállam a bírósági eljárást követően sem tesz eleget a kötelezettségeknek, ezért az EUMSZ szabályozta ezen esetkört is. Ennek megfelelően ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem teszi meg az Európai Unió Bíróságának ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság – miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére – ismételten az Európai Unió Bíróságához fordulhat. A Bizottság meghatározza az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél. Ha az EB megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.⁴⁷⁷

Az előzőekben azon eljárás szabályait részleteztük, amikor az EU Bizottság fordult az Európai Bírósághoz kötelezettségszegési eljárás keretében. Tekintettel Magyarország kitétségére a szomszédos tagállamok vízpolitikájának, mindazonáltal nem szabad elfelejteni azt a lehetőséget sem, hogy Magyarország is fordulhat az Európai Unió Bíróságához, ha megítélése szerint egy másik EU-tag szomszédunk a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette. Ilyen esetben az EUMSZ vonatkozó előírásai szerint, mielőtt egy tagállam keresetet nyújt be egy másik tagállam ellen a Szerződésekből eredő valamely kötelezettség állítólagos megsértése miatt, az ügyet az EU Bizottság elé kell terjesztenie. Az EU Bizottság ilyenkor indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államoknak lehetőséget biztosított arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak. Az EUMSZ mindazonáltal szabályozza azt az esetet is, amikor az EU Bizottság határidőre (az ügy előterjesztésétől számított három

⁴⁷⁶ EUMSZ 260. cikk (1) bek.

⁴⁷⁷ EUMSZ 260. cikk (2) bek. Hasonló eset állt elő, amikor a Bizottság ezen cikkre hivatkozással fordult az Európai Bírósághoz, mivel Spanyolország nem teljesítette a fürdővizek tekintetében a korábbi (C-92/96.) bírósági ítéletbe foglalt kötelezettségeit. Ez esetben a Bizottság kezdeményezte azt is, hogy a Bíróság kötelezze a Spanyol Királyságot arra, hogy a második ítélet meghozatalától a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítéletben foglaltak teljesítéséig terjedő időszakra, a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet végrehajtásához szükséges intézkedések meghozatalával kapcsolatos késedelem minden napjára 45 600 euró összegű kényszerítő bírságot fizessen. Az Európai Bíróság, miután megállapította Spanyolország (ismételt) jogsértését, kötelezte a Spanyol Királyságot, hogy „fizessen az Európai Közösségek Bizottságának ... évi 624 150 euró összegű kényszerítő bírságot a spanyol területen található, olyan fürdőzőzónák minden 1 %-a után, amelyeknek a 76/160 irányelvben meghatározott határértékeknek való meg nem felelőségét az adott évre vonatkozóan megállapították, a fürdővizeknek a jelen ítélet kihirdetését követő első fürdőszезонban mért minőségének megállapításától addig az évig, amelyben a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet teljes végrehajtása megtörténik.”. C-278/01. sz., Bizottság kontra Spanyol Királyság ügyben 2003. november 25-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14141. o.).

hónapon belül) nem ad véleményt; ekkor a vélemény hiányától függetlenül az ügyben az Európai Unió Bíróságához lehet fordulni.⁴⁷⁸

II. Az uniós vízvédelmi jog jelenleg hatályos kereteinek kialakítására megközelítőleg négy lépésben került sor.⁴⁷⁹ Az *első* jelentősebb normatömeg születése az ivóvízkivételre szánt felszíni vízről szóló 75/440/EGK irányelv elfogadásával vette kezdetét, és a folyamat megközelítőleg 1980-ig tartott, amikor is elfogadták a felszín alatti vizek veszélyes anyagok elleni védelméről szóló 80/68/EGK irányelvet. Az irányelvek *második* csoportjának (köztük a települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK irányelv, illetve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 91/676/EGK irányelv) elfogadására 1991-ben került sor. A Víz-keretirányelv 2000-ben történő elfogadása jelenti az uniós vízvédelmi jog fejlesztésének *harmadik* lépcsőjét. A *negyedik* lépésnek a tengervédelmi stratégiáról szóló 2008/56/EK keretirányelv tekinthető.

Az uniós vízvédelmi jog fejlődése kapcsán a témaspecifikus jogalkotási aktusokon kívül természetesen más fontos tényezőket is ki kell emelni. Egyrészt – mint ezt korábban említettük – a vizek uniós jogi védelmében a különös vízvédelmi előírásokon túl nagy szerepet kapnak az *általános*⁴⁸⁰ *illetve más szakterületekhez*⁴⁸¹ *(is) sorolható környezetjogi jogszabályok* is. Másrészt ki kell térni az *Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységére*, amely több ponton is kedvezően hatott a terület fejlődésére.⁴⁸² Harmadrészt fel kell hívni a figyelmet arra, hogy – tekintettel a közvetett szabályozási tárgy (vagyis a víz) természetére – a területen kiemelt jelentőségük van a *vízvédelmi tárgykörben született nemzetközi szerződéseknek*; adott esetben az uniós jog példát merített a nemzetközi jog bizonyos megoldásaiból (ilyen esetként tartja számon a szakirodalom az északkelet-atlanti

⁴⁷⁸ EUMSZ 259. cikk. Fontos megjegyezni, hogy a 259. cikk szerinti eljárást nem érinti az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésében részletezett eljárás; lásd EUMSZ 260. cikk (2) bekezdést.

⁴⁷⁹ JANS, Jan H. – VEDDER, Hans H.B.: *European Environmental Law. After Lisbon*. Groningen, 2012, Europa Law Publishing, 391. p.

⁴⁸⁰ Lásd például a 96/82/EK tanácsi irányelv (1996. december 9.) a *veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről*; a 2006/21/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2006. március 15.) az *ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről*.

⁴⁸¹ Lásd például a 2004/35/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2004. április 21.) a *környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről*; az 2008/1/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2008. január 15.) a *környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről* és az ezt felváltó 2010/75/EU parlamenti és tanácsi irányelv (2010. november 24.) az *ipari kibocsátásokról* (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése); 2011/92/EU parlamenti és tanácsi irányelv (2011. december 13.) az *egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról*.

⁴⁸² A szakirodalom ilyen esetként tartja számon az Európai Bíróság korábban már hivatkozott C-337/89. sz. ügyét, amely termékenyítőleg hatott egy éppen akkor kibontakozó folyamatra. 1992 decemberében az Edinburgban ülésező Európai Tanács megpróbált egy deregulációs folyamatot megkezdni, felhívta az EU-t, hogy egyszerűsítse, erősítse és alakítsa át az uniós környezeti joganyagot. Ezen nyilatkozatot sehol máshol nem vették olyan komolyan, mint a vízszektorban; sokak szerint valószínűsíthetőleg azért, mivel az elnöklő Egyesült Királyság éppen ekkortájt kapta kézhez az EB döntését, amelyben kötelezték, hogy hajtson végre jelentős beruházásokat az ivóvizek tisztításánál. Többek között ezen tanácsi ülésnek köszönhetően adta ki a – jogfejlesztésben jelentős állomásnak számító – EK vízpolitikájáról szóló dokumentumát [EURÓPAI BIZOTTSÁG: *European Community Water Policy*. COM (96) 59.]. Lásd KRÄMER (szerk.): *Op. cit.* 251. p.

tengeri környezet védelméről szóló, 1992-es Oszló-Párizs (OSPAR) Konvenciót, amely a Víz-keretirányelv egyik előzményeként tekinthető⁴⁸³,⁴⁸⁴.

III. Az EU vízvédelmi előírásai⁴⁸⁵ számtalan módon csoportosíthatók,⁴⁸⁶ magunk részéről elsőként azon három *klasszikusnak tekinthető szabályozási modell*⁴⁸⁷ mentén kívánjuk bemutatni a főbb jogi aktusokat, amelyek – a Víz-keretirányelv megjelenéséig – nagyban meghatározták a vízvédelmi szabályozás kialakítását. Ezek: az egyes kibocsátásokra (emissziókra) vonatkozó szabályozási modell, a vízminőségi előírásokra vonatkozó (immissziós) szabályozási modell, és a meghatározó szennyező tevékenységekre vonatkozó szabályozási modell. A modellek ismertetését néhány, az adott modellellel jellemző uniós jogszabály elemzésén keresztül valósítjuk meg, utalva mindeközben az adott jogi aktusra vonatkozó, értelmezésüket illetve alkalmazásukat nagyban segítő európai bírósági ítélezési gyakorlatra is. Az egyes szabályozási modellek bemutatásánál – Magyarország külföldi hatásoknak való kitettsége okán – külön kitérünk azon előírásokra, amelyek a felszíni illetve felszín alatti határvizekkel, illetve a vizeket érintő országhatárokon átnyúló hatásokkal kapcsolatosak.

3.2.1. Az EU vízvédelmének klasszikus modelljei

A szabályozási modellek ismertetését megelőzően fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy azokat nem tartjuk kizárólagosnak. Egyes szerzők ráadásul az egyes szabályozási modellekhez eltérően sorolják be az egyes vízvédelmi jogszabályokat, lényegében attól függően, hogy az adott jogi aktus vonatkozásában mely szabályozási modellt tartják hangsúlyosabbnak.⁴⁸⁸ Mindezekre tekintettel is úgy véljük, hogy a modellek ismertetése

⁴⁸³ BELL – MCGILLIVRAY: *Op. cit.* 586-588. p.

⁴⁸⁴ Az EGK/EK/EU vízvédelmi joganyagának fejlődéséről lásd továbbá: EURÓPAI BIZOTTSÁG: *A Blueprint to safeguard Europe's water Resources. Consultation document.* 1-2. p.

⁴⁸⁵ Kutatásunkban nem tértünk ki olyan – komoly vízvédelmi relevanciával bíró – környezetjogi részterületekre, mint a *természetvédelem* és az ahhoz kapcsolódó jogi előírások (lásd pl. 92/43/EGK irányelv, 2009/147/EK irányelv, 2006/113/EK irányelv). Jelen munka kutatási területe – mivel elsődleges célja Magyarország aktuális vízszabályozási rendszerének elemzése – nem terjed ki továbbá a *tengeri szennyezéssel* kapcsolatos uniós joganyagra (lásd pl. 2008/56/EK irányelvet), miközben a természetes a hidrológiai ciklusnak természetesen a tengerek is a részét képezik, s így azok állapota visszahat más vizek állapotára is. Nem foglalkoztunk a *vízi közlekedés* európai uniós előírásaival sem.

⁴⁸⁶ V.ö. BÁNDI Gyula: *Környezetjog.* Budapest, 2011, Szent István Társulat, 451. p.; CSÁK Csilla: *Környezetjog.* I. kötet. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 103. p.; FODOR László: *Környezetjog.* Debrecen, 2006, Debreceni Egyetem ÁJK – Lícium Art, 161. p.; HORVÁTH Szilvia: *Az Európai Unió környezeti joga.* Szegedi Európa-jogi Szakkönyvtár sorozat, Szeged, 2006, SZTE-ÁJK, 59. p.; MIKLÓS László: A vízvédelem szabályozása. In: MIKLÓS László (szerk.): *A környezetjog alapjai.* Szeged, 2011, SZTE ÁJK – JATEPress, 75. p.

⁴⁸⁷ BELL – MCGILLIVRAY: *Op. cit.* 589-593. p.

⁴⁸⁸ Jó példa erre a *vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről* szóló 91/676/EGK tanácsi irányelv (1991. december 12.), amelyet – attól függően, hogy inkább a mezőgazdasági tevékenység sajátosságait, vagy a szennyező anyagot (nitrát) értékeljük hangsúlyosnak – sorolhatunk az egyik (emissziós) vagy a másik (szennyező tevékenységekre vonatkozó) modellbe.

nagyban hozzájárul az EGK/EK/EU majd négy évtizednyi vízvédelmi-vízgazdálkodási joganyagának jobb megértéséhez. A három modell bemutatását követően térünk majd rá részleteiben a Víz-keretirányelvre, amely több ponton is fontos újításokat tartalmaz a korábbi szabályozási megközelítésekhez képest.

I. *Egyes kibocsátásokra (emissziókra) vonatkozó szabályozási modell.* Jelen modell bemutatásánál a veszélyes anyagokra és a felszín alatti vizek szennyezésére vonatkozó irányelvekre támaszkodtunk.

I.1. E modell egyik tipikusnak tekinthető uniós jogi aktusa a *Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről* szóló 76/464/EGK tanácsi irányelv (1976. május 4.), amelyet 2006. március 23-át követően felváltott a 2006/11/EK irányelv.⁴⁸⁹ A jogalkotó indoklása szerint az új szabályozásra az áttekinthetőség és érthetőség érdekében volt szükség, mivel a 76/464/EGK irányelvet több alkalommal is jelentősen módosították.⁴⁹⁰ A 2006/11/EK irányelv⁴⁹¹ hatályát tekintve lényegében a felszíni vizekre⁴⁹² terjed ki. Az irányelvben szabályozott anyagoknak bármiféle

⁴⁸⁹ 2006/11/EK parlamenti és tanácsi irányelv a (2006. február 15.) *Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről*.

⁴⁹⁰ Ehhez kapcsolódóan: érdekes probléma fogalmazódott meg a 76/464/EGK irányelv alkalmazása kapcsán, tudniillik, hogy az irányelv nem határozott meg kifejezetten olyan határidőt, amelyen belül a tagállamoknak azt át kell tölteniük. Mindezt elfogadva az EB úgy rendelkezett, hogy az átültetési határidő hiánya „nem jelenti azt, hogy a tagállamok szabadon, a kizárólag általuk megfelelőnek ítélt határidőn belül fogadhatják el az azt végrehajtó intézkedéseket... azon irányelv, amelynek átültetése határozatlan módon függőben maradhatna, tartalmilag kiüresedne, és elveszítené a hatékony érvényesülés lehetőségét. Az irányelv célja, vagyis a vizek szennyezésének megszüntetése vagy csökkentése megköveteli, hogy hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében az irányelv ésszerű határidőn belül átültetésre kerüljön...” Ezt követően az EB, az ‘ésszerű határidő’ meghatározása kapcsán emlékeztetett arra, hogy „a Bizottság 1976. november 3-i levelében 1978. szeptember 15-ét javasolta az engedélyezési rendszer létrehozására, 1981. szeptember 15-ét a programok megalkotására és 1986. szeptember 15-ét ezen programok végrehajtására. Írország akkoriban nem tiltakozott a javasolt időpontok ellen. Ezenfelül, mivel a környezetvédelem a Közösség politikáinak és fellépésének meghatározása és végrehajtása keretében alapvető jelentőségű, a nemzeti hatóságoknak a vízszennyezés problémájára való gyors válasza elvárható lehetne.” C-282/02. sz., *Bizottság kontra Írország* ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-04653. o.), 30-32. pontok.

⁴⁹¹ Magyarországon a 2006/11/EK irányelvnek (illetve az ezt megelőző 76/464/EGK irányelvnek) való megfelelést szolgálja különösen: 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet a *felszíni vizek minősége védelmének szabályairól*; 27/2005. (XII.6.) KvVM rendelet a *használt és szennyvizek kibocsátásának ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról*; 28/2004. (XII.25.) KvVM rendelet a *vízszennyező anyagok kibocsátásaira vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól*; valamint a 10/2010. (VIII.18.) VM rendelet a *felszíni víz vízszennyezettségéről és azok alkalmazásának szabályairól*.

⁴⁹² Az irányelv pontos alkalmazási köre: szárazföldi felszíni vizek, parti tenger vize, partvonalon belüli vizek; e kategóriák egyes elemeit az irányelv külön definiálja is. Lásd 2006/11/EK irányelv 1. cikk, 2. cikk a), b), c) pontok. Mindazonáltal tekintettel a vízkörforgásra (és ekképpen az integráció elvére) „tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést azért, hogy úgy hajtsák végre az ezen irányelv értelmében elfogadott intézkedéseket, hogy ne növeljék a [az irányelv] hatálya alá nem tartozó vizek szennyezését.” 2006/11/EK irányelv 7. cikk.

'kibocsátását'⁴⁹³ olyan előzetes engedélyezéshez kell kötni, amely meghatározza a kibocsátási követelményeket. A 2006/11/EK irányelv helyét 2013. december 22-ével a Víz-keretirányelv veszi át.⁴⁹⁴

Az irányelv a veszélyes anyagok két körét szabályozza. Az 'I. listás'⁴⁹⁵ (vagy 'fekete listás') anyagok tekintetében a szennyezést meg kell szüntetni. Az I. listás anyagokat főleg toxicitásuk, biológiai lebonthatóság hiánya és élő szervezetekben való felhalmozódási képességük alapján választották ki. Az ezen anyagokra vonatkozó határértékeket a Víz-keretirányelv IX. mellékletében említett irányelvek rögzítik. Különös tekintettel az I. listás anyagok veszélyességére abban a természeti közegben, amelybe kibocsátották, az érintett tagállam a Víz-keretirányelv IX. mellékletében említett irányelvekben megállapított kibocsátási határértékek alkalmazásából adódóknál szigorúbb kibocsátási követelményeket írhat elő.⁴⁹⁶ Ezen anyagok kapcsán végezetül fontosnak tartjuk megjegyezni azt, hogy a Víz-keretirányelvben a I. listát felváltja az 'elsőbbségi veszélyes anyagok' listája.⁴⁹⁷ Az elsőbbségi veszélyes anyagok listája (hasnolón egyébként az 'elsőbbségi anyagok' listájához) a Bizottság javaslata alapján készül el, és annak felülvizsgálatára négyévente kerül sor. Az elsőbbségi veszélyes anyagok esetében is – amint az I. listás anyagoknál – az a cél, hogy ezen anyagok ki- illetve bebocsátását megszüntessék.⁴⁹⁸

Az irányelv által szabályozott veszélyes anyagok második csoportját az ún. 'II. listás'⁴⁹⁹ (vagy 'szürke listás') anyagok alkotják, amelyek káros hatást gyakorolnak ugyan a vízi környezetre, de hatásuk bizonyos területekre korlátozódik, és függ annak a víznek a jellemzőitől és helyétől, amelybe bocsátják őket. A II. listás anyagok esetében az irányelv

⁴⁹³ A korábbi, 76/464/EGK irányelv kapcsán merült fel kérdésként a 'kibocsátás' jogi értelmezése. Maga a 76/464/EGK irányelv 1. cikk (2) bek. d) pontja értelmében a kibocsátás: az irányelv meghatározott listáján lévő „*bármely anyag bevezetése a... vizekbe.*” A fogalom kapcsán – többek között – a kérdéses anyagok (halmaz)állapota volt a kérdés, azaz, hogy az irányelv szennyező anyagokat tartalmazó listáján szereplő anyagoknak milyen (halmaz)állapotú kibocsátására vonatkozik az irányelv szabályozása. Az EB döntése alapján a kibocsátás fogalma kapcsán egyértelművé vált, hogy a szennyező anyagok bármilyen halmazállapotára vonatkozik a 76/464/EGK irányelv. C-231/97. sz., *A.M.L. van Rooij v Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel* ügyben 1999. szeptember 29-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-06355. o.) 27-29. pontjai.

⁴⁹⁴ A Víz-keretirányelv szóhasználatával élve: a Víz-keretirányelv hatálybalépése [erre 2000. december 22-én került sor, a Víz-keretirányelv kihirdetésével] után 13 évvel veszti hatályát a 76/464/EGK irányelvet felváltó 2006/11/EK irányelv; Víz-keretirányelv 22. cikk (2) bek. és 25. cikk.

⁴⁹⁵ 2006/11/EK irányelv I. melléklet I. listája; az ide sorolható anyagcsoportok: szerves halogénvegyületek, szerves foszforvegyületek, szerves ónvegyületek, vízi környezetben rákkeltő tulajdonságú anyagok, higany, kadmium, bizonyos ásványolajok, etc.

⁴⁹⁶ 2006/11/EK irányelv 5. cikk (2) bek.

⁴⁹⁷ BELL – MCGILLIVRAY: *Op. cit.* 590. p. Lásd a Víz-keretirányelv módosított X. mellékletét. E szerint elsőbbségi veszélyes anyag pl. antracén, kadmium, higany.

⁴⁹⁸ Víz-keretirányelv 2. cikk 30. pont és 16. cikk.

⁴⁹⁹ 2006/11/EK irányelv I. melléklet II. listája; pl. cianidok, fluoridok, nitrtek, ammónia, biológiailag bontható ásványolajok, foszfor, bizonyos szilikon vegyületek, bizonyos biocidek, meghatározott fémek és félfémek illetve vegyületeik (arzén, cink, réz, nikkel, ólom, etc.). Ide sorolhatók azon anyagok is, amelyek az I. listán szereplő anyagcsoportokba és anyagcsoportokba tartoznak, de amelyeknek a Víz-keretirányelv IX. mellékletében említett irányelvekben megállapított kibocsátási határértékeit nem az említett irányelvek határozták meg.

által támasztott követelmény pusztán az ezen anyagok által okozott vízszennyezés csökkentése (és nem megszüntetése). E cél elérése érdekében a tagállamoknak programokat kellett alkotniuk. Ezen programok és az ezekhez kapcsolódó mértékrendelkezések már a 76/464/EGK irányelv kapcsán is számos jogvita forrásai voltak. Az ügyek kapcsán az Európai Bíróság következő megállapításait tartjuk fontosnak kiemelni.⁵⁰⁰ A 76/464/EGK irányelv kapcsán a vízbe történő szennyezőanyag kibocsátás csökkentése érdekében megkövetelt programok illetve tervek (irányelv 7. cikke) más eszközökkel történő kiváltását az EB elvben nem tartja kizártnak, amennyiben ezen más eszközök alkalmasak az irányelv által megkövetelt célok elérésére.⁵⁰¹ Mindemellett azonban az ilyen más eszközök kapcsán olyan komoly kritériumokat támaszt az EB (átfogó és koherens megközelítést kell tartalmazniuk, etc.⁵⁰²), amely alapján megállapítható, hogy pl. egy tagállam által elfogadott általános szabályok, illetve önmagában a jó vízminőségi állapot nem mentesítenek a programkészítés kötelezettsége alól.⁵⁰³ A 76/464/EGK irányelv 7. cikk (3) bek. kapcsán pedig úgy döntött az EB, hogy az irányelvben adott szennyezőanyagok kapcsán megkövetelt mértékrendelkezések ('minőségi célkitűzések') nem helyettesíthetők mással.⁵⁰⁴

A 2006/11/EK irányelv általánosságban is – tehát nem csak a korábban már említett, I. listás anyagok kibocsátási határértékeinek vonatkozásában – lehetőséget teremt arra, hogy egy vagy több tagállam önállóan vagy közösen az irányelvben rögzítettnél szigorúbb intézkedéseket tegyen.⁵⁰⁵ Ezen lehetőség kapcsán mindenesetre érdemes hivatkozni az Európai Unió Bíróságának azon gyakorlatára, amely értelmében egy ilyen szigorúbb

⁵⁰⁰ Munkánkban az ügyek feldolgozása során több EB ügy kapcsán nagyban támaszkodtunk az alábbi munkára: BÁNDI Gyula (szerk.): *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*. Budapest, 2008, Szent István Társulat, 145-150. p., 212. p.

⁵⁰¹ C-130/01. sz., *Bizottság kontra Francia Köztársaság* ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-05829. o.), 57-61. pontok.

⁵⁰² C-207/97. sz., *Bizottság kontra Belga Királyság* ügyben 1999. január 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-00275. o.), 39-41. pontok. Hasonló kritériumokat fogalmazott meg az EB egy frissebb ügyben is. Nevezetesen, hogy „a programoknak [melyeket a tagállamoknak a 76/464 irányelv 7. cikke értelmében kell megalkotniuk] egyedi programoknak kell lenniük, ... [vagyis] a nemzeti terület egészét lefedő és az egyes tagállamok vonatkozásában releváns valamennyi, az említett irányelv mellékletének II. listáján szereplő anyag által okozott szennyezés csökkentésére vonatkozó, konkrét és tagolt tervezés jellegével bíró átfogó és koherens megközelítést kell nyújtaniuk, összefüggésben az ugyanezen programokban meghatározott befogadóvízek minőségi célkitűzéseivel. A 'program' fogalma tehát számos koordinált, egységesített, átfogó intézkedést feltételez.” C-282/02. sz., *Bizottság kontra Írország* ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-04653. o.), 38. pont. Lásd még: C-232/95. és C-233/95. sz., *Bizottság kontra Görög Köztársaság* egyesített ügyekben 1998. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-03343. o.); C-214/96. sz., *Bizottság kontra Spanyol Királyság* ügyben 1998. november 25-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-07661. o.); etc.

⁵⁰³ C-184/97. sz., *Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság* ügyben 1999. november 11-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-07837. o.), 42., 48., 54., 58. pontok; a 76/464/EGK irányelv 7. cikkének – elsősorban az engedélyezéssel összefüggésbe hozható előírásainak – megsértése kapcsán lásd még C-230/00. sz., *Bizottság kontra Belga Királyság* ügyben 2001. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-04591. o.) 16-18. pontjait.

⁵⁰⁴ C-184/97. sz., *Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság* ügyben 1999. november 11-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-07837. o.), 33-34. pontok.

⁵⁰⁵ 2006/11/EK irányelv 9. cikk.

intézkedés ugyanakkor nem mentesíti az érintett tagállamot az adott irányelvben foglalt (alap) kötelezettség teljesítése alól.⁵⁰⁶

I.2. Az emissziós modell másik fontos jogi aktusa a 2007. január 16-ától hatályos, a *felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről* szóló 2006/118/EK parlamenti és tanácsi irányelve (2006. december 12.).⁵⁰⁷ A 2006/11/EK irányelvhez sokban hasonlatos szabályozást tartalmazó 2006/118/EK irányelv előírásai alapján a környezet egészének, és különösen az emberi egészségnek a védelme érdekében el kell kerülni, meg kell előzni, vagy csökkenteni kell a felszín alatti vizekben az ártalmas szennyező anyagok káros koncentrációit. A hasonló tárgykörben született, a felszín alatti vizek egyes veszélyes anyagok okozta szennyezés elleni védelméről szóló 80/68/EGK tanácsi irányelvet (1979. december 17.)⁵⁰⁸ a Víz-keretirányelv 2013. december 21-ét követően helyezi hatályon kívül.⁵⁰⁹ A 2006/118/EK irányelv a Víz-keretirányelvvel összhangban

⁵⁰⁶ C-282/02. sz., *Bizottság kontra Írország* ügyben 2005. június 2-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-04653. o.), 77-78. pontok.

⁵⁰⁷ Magyarországon a 2006/118/EK irányelvnek való megfelelést szolgálja különösen: 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet a *felszín alatti vizek védelméről*; 221/2004. (VII.21.) Korm. rendelet a *vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól*; 30/2004. (XII.30.) KvVM rendelet a *felszín alatti vizek vizsgálatának egyes szabályairól*; 6/2009. (IV.14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet a *földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről*. A 2006/118/EK irányelv elfogadásának előzményeiről és indokairól, az uniós jogrendszerbe való ágyazottságáról lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Felszín alatti vizek védelme Európában – Az új felszín alatti víz irányelv – Az EU szabályozási keret stabilizálása*. Luxembourg, 2008, Office for Official Publications of the European Communities.

⁵⁰⁸ A 80/68/EGK irányelv legfontosabb előírásai közé tartozik az irányelv 3. cikke, amely kötelezi a tagállamokat a szükséges intézkedés megtételére annak érdekében, hogy megakadályozzák az I. listán szereplő anyagok, illetve korlátozzák a II. listán szereplő anyagok felszín alatti vízbe történő bevezetését. A II. listán szereplő anyagokra vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget pl. Portugália egy hulladéklerakóba jogellenesen lerakott hulladékok kezelése kapcsán – lásd C-37/09. sz., *Bizottság kontra Portugália* ügyben 2010. június 10-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-00076. o.) Hasonló módon marasztalta az EB a Belga Királyságot is: C-230/00. sz., *Bizottság kontra Belga Királyság* ügyben 2001. június 14-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-04591. o.). A 80/68. irányelv 16. cikkébe foglalt, az irányelv végrehajtásáról szóló jelentés Bizottságnak való megküldésének elmulasztása miatt (több más mellett) az EB elmarasztalta Portugáliát; lásd C-435/99. sz., *Bizottság kontra Portugál Köztársaság* ügyben 2000. december 12-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-11179. o.), 13., 15., 18. pontok. A 80/68/EGK irányelv kapcsán fontosnak tartom kiemelni az EB egy döntését, amelyben az EB emlékeztet: „a Bizottság azon tényre hivatkozva is kérheti a Bíróságtól valamely irányelv rendelkezéseivel kapcsolatos tagállami kötelezettségesség megállapítását, hogy valamely tagállam hatóságai e rendelkezésekkel ellentétes általános gyakorlatot folytattak, konkrét esetekkel támasztva alá ezt a gyakorlatot. ... E tekintetben a Bíróság kimondta, hogy még ha a közösségi jog követelményeivel ellentétes közigazgatási gyakorlatban álló tagállami magatartás megvalósíthatja is az EK 226. cikk szerinti kötelezettségességét, ennek megállapításához az szükséges, hogy e közigazgatási gyakorlat bizonyos fokú állandóságot és általánosságot mutasson.” C-248/05. sz., *Bizottság kontra Írország* ügyben 2007. október 25-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-09261. o.), 64-65. pontok.

⁵⁰⁹ A két irányelv (vagyis a 2006/118. és 80/68.) időbeli hatálya közötti átfedés időtartamára átmeneti intézkedésekről gondoskodik a jogalkotó: „A 2009. január 16-ig [azaz a 2006/118/EK irányelv hatálybalépését követő 2 évvel] és 2013. december 22-e közötti időszakban a 80/68/EGK irányelv 4. és 5. cikke szerinti bármely új engedélyezési eljárás során figyelembe kell venni az ezen irányelv 3., 4. és 5. cikkében meghatározott követelményeket.” 2006/118/EK irányelv 7. cikke. Az

lévő jogi aktusként alkalmazandó;⁵¹⁰ hasonlóan fontos az összhang biztosítása más – vízvédelem szempontjából (is) jelentős – jogi aktusokkal is.⁵¹¹ Mivel a 2006/118/EK irányelv egyes területeken a mezőgazdasági vagy erdészeti gyakorlatban jelentős változásokat kíván meg, ami a bevételek csökkenéséhez vezethet, ezért a Közös Agrárpolitika vidékfejlesztési alapjából⁵¹² pénzügyi eszközök nyújthatók a vízvédelmi szabályok betartásához.⁵¹³

Európai Bíróság megállapította a Cseh Köztársaság kötelezettségzegését, mivel az a fenti, 2009. január 16-ai határidőre nem fogadta el azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen a 2006/118/EK irányelv 12. cikkének. C-276/10. sz., *Bizottság kontra Cseh Köztársaság* ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (HL C 063, 2011.02.26., 0012. o.)

⁵¹⁰ 2006/118/EK irányelv 1. cikk.

⁵¹¹ Így különösen a *vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről* szóló, 1991. december 12-i 91/676/EGK tanácsi irányelvvel, a *növényvédő szerek forgalomba hozataláról* szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK parlamenti és tanácsi rendelettel, illetve a *biocid termékek forgalomba hozataláról* szóló, 1998. február 16-i 98/8/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel. Az EB fontos döntést hozott abban a Spanyol Királyság ellen kötelezettségzegés miatt indított eljárásban, amikor kérdésként merült fel a 80/68/EGK irányelv illetve a 91/676/EGK irányelv alkalmazhatóságának kérdése, nevezetesen, hogy melyik irányelv alkalmazandó tenyésztési szennyvizet érintően. Az EB a kérdésben a 91/676/EGK irányelv, mint *lex specialis* elsőbbsége mellett döntött: „a vizek tenyésztési szennyvíz okozta szennyezés elleni védelmének rendszere közösségi szinten nem a 80/68, hanem a 91/676 irányelven alapul. Ez utóbbi irányelv különös célja ugyanis az állattartó telepek szennyvizeinek termőföldön történő elhelyezéséből vagy kibocsátásából és a műtrágya túlzott használatából eredő vízszennyezés elleni küzdelem. ... Márpedig ha a 80/68 irányelv 5. cikkét akként értelmeznénk, hogy a tagállamoknak hidrogeológiai tanulmány készítését tartalmazó előzetes vizsgálatnak kell alávetniük minden hígtrágya-használatot, vagy ennél általánosabban, a tenyésztési szennyvíz minden mezőgazdasági használatát, ebből, az érintett területtől függetlenül, kiterjedt vizsgálati kötelezettségek következnenek. E kötelezettségek egyértelműen szigorúbbak lennének, mint amelyeket a közösségi jogalkotó a mezőgazdaság területén a 91/676 irányelvvel a tagállamok számára elő kívánt írni. A 80/68 irányelv védelmi rendszere részben felváltaná a 91/676 irányelvvel létesített különös védelmi rendszert.” C-121/03. sz., *Bizottság kontra Spanyol Királyság* ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-07569. o.), 101-102. pontok. Az EB lényegében ugyanerre a következtetésre jutott: C-416/02. sz., *Bizottság kontra Spanyol Királyság* ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-07487. o.), 107. pont.

⁵¹² A vidékfejlesztés jogi vonatkozásainak értékes monografikus elemzését adja, és a támogatási jog fontos alapjait rakja le OLAJOS István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó (lásd különösen a munka 19-46., és 208-224. oldalait). A vidékfejlesztési jog kapcsán lásd továbbá: CSÁK Csilla: A vidékfejlesztés foglalkoztatási és szociális kérdései. In: OLAJOS (szerk.): *Videkfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 148-166. p.; FODOR László: *Agrárjog*. Debrecen, 2005, Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadója, 186-190. p.; OLAJOS: A KAP második pillére: a vidékfejlesztés. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 427-440. p.; OLAJOS István – RAISZ Anikó: The Hungarian National Report on Scientific and Practical Development of Rural Law in the EU, in States and Regions and in the WTO. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/8, 50-51. p.; OLAJOS: A vidékfejlesztés támogatásai és szervezetrendszere egyes nyugat-európai országokban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVI/2. (2008), Miskolc University Press, 637-649. p.

⁵¹³ A kölcsönös megfeleltetés szabályainak Magyarországon történő végrehajtásának tapasztalatait, konkrétan az ezek kapcsán felmerülő tipikus hiányosságokat olvashatjuk a Mezőgazdasági és

Mivel a tagállamokban a felszín alatti vizek az ivóvíz fontos bázisát képezik, ezért a 2006/118/EK irányelv előírja: szennyezőanyagoknak – az emberi fogyasztásra szánt ivóvíz kivételére használt vagy a jövőben használni kívánt felszín alatti víztestekbe történő kerülésének – megakadályozását vagy korlátozását célzó intézkedések hatására a keletkező víznek meg kell felelnie az emberi fogyasztásra szánt vízzel szemben támasztott követelményeknek.⁵¹⁴ Ezen intézkedések magukba foglalhatják védőövezetek kialakítását (az ilyen védőövezet a tagállam egész területét is lefedheti).

Tekintettel arra, hogy Magyarország számos felszín alatti vízteste átnyúlik szomszédos országok területére, ezért különösen fontosak számunkra a 2006/118/EK irányelv azon előírásai, amelyek ezen kérdéskört rendezik.⁵¹⁵ Több érintett tagállam vonatkozásában az irányelv előírásai szerint – a felszín alatti vizek összehangolt védelmének biztosítása érdekében – a közös felszín alatti víztestekkel rendelkező tagállamoknak össze kell hangolniuk a mintavétel, a küszöbértékek megállapítása és a vonatkozó veszélyes anyagok meghatározása terén végzett tevékenységeiket.⁵¹⁶ Az irányelv foglalkozik azzal az esetkörrel is, amikor a felszín alatti víztest túlterjed az EU határán: „amennyiben valamely felszín alatti víztest vagy felszín alatti víztest-csoport túlterjed a Közösség határán, az érintett tagállam vagy tagállamok törekednek arra, hogy a küszöbértékeket az érintett nem tagállammal vagy tagállamokkal együttműködve határozzák meg”.⁵¹⁷ Ilyen

Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) honlapján. A 80/68/EGK irányelv vonatkozásában az alábbi sommás észrevétel szerepel: „A felhagyott kutakat, elsősorban ásott kutakat gyakorta használják szennyvízszikkasztásra. Mivel ezek a termelő, vagy a megfigyelő kutak a víztartó réteget csapolják meg, a bevezetett szennyvíz közvetlenül a felszín alatti vízbe jut, és azt szennyezi. A szerves és műtrágyát esetenként fedetlenül úgy tárolják, hogy alattuk nem található vízzáró aljzat (például beton aljzat), amivel az összegyűlő csurgalékvizet megfelelően el lehet vezetni. Ugyancsak gyakori, hogy az olaj és az üzemanyag tárolása nem megfelelő. Előfordulhat a műtrágyának a növény által felvehető mennyiségen túli adagolása, mely szennyezésként a felszín alatti vízben jelenik meg. A szerves trágya kiszórásánál megfigyelhető, hogy azok elsősorban az állattartó telepek közelében kerülnek felhasználásra. Nem egyenletes terítés esetén olyan területek alakulnának ki, ahol a kihelyezett nagy mennyiségű szerves trágya már nem kerül a növényzet által hasznosításra, így a felszín alatti vizet szennyezi.”. Lásd MVH: *A leggyakoribb hiányosságok – Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot*. 2012.05.24. A kölcsönös megfeleltetés monografikus feldolgozásáról lásd: FARKAS CSAMANGÓ Erika: *A kölcsönös megfeleltetés környezetjogi aspektusai*. PhD Értekezés, Szeged, 2012, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. A témakör feldolgozása kapcsán lásd még: CSÁK Csilla: *Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként*. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXX/2. (2012), Miskolc University Press, 423-433. p.; CSÁK Csilla – OLAJOS István: *The application of the single payment by national administrations and national courts*. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2008/5, 31-42. p.

⁵¹⁴ Jeleül az *emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről* szóló, 1998. november 3-i 98/83/EK tanácsi irányelvnek.

⁵¹⁵ Szűcs Péter: *Hidrogeológia a Kárpát-medencében – hogyan tovább? Magyar Tudomány*, 2012/5, 554-565. p.

⁵¹⁶ 2006/118/EK irányelv 3. cikk (3) bek.: „A tagállamok biztosítják, hogy a kettő vagy több tagállam területén elhelyezkedő felszín alatti víztestek, valamint az olyan felszín alatti víztestek vonatkozásában, amelyekben a felszín alatti víz átáramlik valamely tagállam határán, a küszöbértékeket az érintett tagállamokkal együttműködve határozzák meg, a 2000/60/EK irányelv 3. cikkének (4) bekezdésével összhangban.”

⁵¹⁷ 2006/118/EK irányelv 3. cikk (4) bek.

együttműködésre ad lehetőséget – megítélésünk szerint – például a (nemzetközi részben már elemezett) magyar-román határvízi megállapodás.⁵¹⁸

II. A vízminőségi előírásokra vonatkozó (immisziós) szabályozási modell. A vízminőségi előírásokra vonatkozó szabályozási modell számos szabályozási lépésből épül fel. Elsőként meg kell határozni a vizeket azok különböző használati módozatai alapján; bár ez tipikusan tagállami hatáskörben marad, a minősítést objektív szempontok alapján kell elvégezni. Másodsor, az EU-nak néhány paramétert kell meghatároznia, amelyek lehetnek kötelező (határ)értékek, amelyekhez a tagállamoknak tartaniuk kell magukat, illetve lehetnek ajánlott (határ)értékek, amelyeket a tagállamoknak (pusztán) meg kell próbálniuk elérni. Harmadszor, a vizekre vonatkozó környezetvédelmi minőségi célokat kell meghatározni, figyelembe véve a fenti paramétereket. Negyedszer, egy olyan nemzeti hatóságot kell felállítani, amely alkalmas arra, hogy figyelemmel kísérje az EU irányelveiben megfogalmazott célokat és egységes módszereket. Végezetül, olyan eljárásokat is be kell vezetni, amelyeken keresztül korszerűsíteni lehet a korábban meghatározott (határ)értékeket az új ismeretek fényében.⁵¹⁹

Az ezen szabályozási modellhez sorolható számos jogi előírás⁵²⁰ közül példaként két irányelv kerül bemutatásra: a *fürdővizekre (2006/7)* illetve az *emberi fogyasztásra szánt vizekre (98/83)* vonatkozó szabályozások.

II.1. A korábbi szabályozást, vagyis a 2014. december 31-ig hatályban lévő 76/160/EK irányelvet,⁵²¹ felváltó – a Víz-keretirányelv rendelkezéseit kiegészítő – 2006/7/EK irányelv fontos változásokat vezetett be⁵²² (átültetésére 2008 márciusát szabta határidőnek a jogalkotó⁵²³). Így: (a) A 2006/7/EK irányelv a *fürdővizek*⁵²⁴ vonatkozásában csak két

⁵¹⁸ Lásd különösen a 196/2004. Korm. rendeletben kihirdetett megállapodás 7. cikkét.

⁵¹⁹ BELL – MCGILLIVRAY: *Op. cit.* 591. p.

⁵²⁰ Ilyen volt a 2007. december 21-ig hatályban lévő (a Víz-keretirányelv által hatályon kívül helyezett) 75/440/EGK tanácsi irányelv (1975. június 16.) a *tagállamokban ivóvízkivételre szánt felszíni víz minőségi követelményeiről*. Ilyen a 2006/113/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2006. december 12.) a *mészhéjú állatok vizeinek minőségi követelményeiről*, a 2006/44/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2006. szeptember 6.) a *halak életének megóvása érdekében védelmet vagy javítást igénylő édesvizek minőségéről*, a 2006/7/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2006. február 15.) a *fürdővizek minőségéről és a 76/160/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről*, etc. A 98/83/EK tanácsi irányelv (1998. november 3.) az *emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről* sok tekintetben speciálisnak tekinthető.

⁵²¹ A korábbi szabályozás kapcsán több kritika is megfogalmazódott, ezek közül különösen lényegesnek tekinthető az, hogy a 76/160/EGK irányelv minden fürdővíz esetében egységes standardokat igyekezett bevezetni (tekintet nélkül azok helyi sajátosságaira), valamint nem vette figyelembe a vizek évenként bekövetkező természetes változásait. Lásd BELL – MCGILLIVRAY: *Op. cit.* 591. p.

⁵²² BELL – MCGILLIVRAY: *Op. cit.* 591-592. p. *Megjegyzés:* a szerzőpáros – megítélésünk szerint tévesen – a szövegben többször hivatkozta a 2006/11/EK irányelvet a 2006/7/EK irányelv helyett.

⁵²³ Magyarországon a 2006/7/EK irányelvnek való megfelelést szolgálja különösen: a 78/2008. (IV.3.) Korm. rendelet a *természetes fürdővizek minőségi követelményeiről, valamint a természetes fürdőhelyek kijelöléséről és üzemeltetéséről*.

⁵²⁴ A 2006/7/EK irányelv a fürdővíz fogalmát a következőkben határozza meg: a felszíni vizek minden olyan eleme, amelyben „*az illetékes hatóság megítélése szerint nagyszámú ember fürdőzik, és amelyre vonatkozóan nem rendelt el állandó fürdőzési tilalmat, vagy nem adott ki a fürdést tartósan ellenjavalló tájékoztatást.*” Az irányelv nem sorolja ide többek között az uszodákat,

közegészségügyi paramétert (*fekális enterococcus*, *escherichia coli*) határoz meg, szemben a korábbi szabályozással, amely 19 paraméter esetében követelte meg a figyelemmel kísérést. Az ekképpen megkövetelt standardok mindazonáltal szigorúbbak, mint a korábbiak (és adott esetben befektetéseket is megkövetelnek). (b) A 2006-os irányelv a fürdővizeknek⁵²⁵ négy osztályát különbözteti meg (ezek: kifogásolható, tűrhető, jó, kiváló). Az irányelv a fürdővizek kapcsán a tagállamoktól megköveteli, hogy a 2015. évi fürdési idény végéig biztosítsák valamennyi fürdővíz legalább 'tűrhető' minőségét; mindezek elérése érdekében a tagállamoknak általuk megfelelőnek tartott, realisztikus és arányos intézkedéseket kell hozniuk a 'kiváló' vagy 'jó' osztályba sorolt fürdővizek számának növelése érdekében.⁵²⁶ Fontos megjegyezni, hogy a vizek minőségi osztályainak kialakítása során nem egy év átlaga számít, hanem több év viszonylatában kerül meghatározásra a vizek minősége.⁵²⁷ A vizek szennyezettségével összefüggésben is fontos újítások vannak; így például az ún. 'rövid távú szennyezések'⁵²⁸ esete enyhébben bírálendő el.⁵²⁹ (c) Az irányelv a korábbi szabályozáshoz képest a nyilvánosság jóval szélesebb körű *tájékoztatását* írja elő a fürdővizek minősége kapcsán. (d) Hazánkra tekintettel fontos előírásnak tekinthető az országhatáron átnyúló vizek ügyében történő együttműködések követelménye, amely értelmében „amennyiben egy folyó vízgyűjtő területéről a határon átnyúló hatás érinti a fürdővíz minőségét, az érintett tagállamoknak megfelelően együtt kell működniük ezen irányelv végrehajtása során, ideértve a megfelelő információcserét és az ilyen hatások ellenőrzésére szolgáló együttes fellépést”.⁵³⁰

gyógyfürdőket, etc. A korábbi, 76/160/EGK irányelv kapcsán az Európai Bíróság értelmezni kényszerült a fürdővíz fogalmát; lásd C-307/98. sz., *Bizottság kontra Belga Királyság* ügyben 2000. május 25-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-03933. o.), 24-30. pontok.

⁵²⁵ A korábbi, 76/160/EGK irányelv kapcsán állapította meg az Európai Bíróság, hogy a tagállamoknak nincs kötelezettségük arra, hogy bizonyos vizeiket fürdővíznek kijelöljék; C-26/04. sz., *Bizottság kontra Spanyol Királyság* ügyben 2005. december 15-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-11059. o.) 14-19. pontok.

⁵²⁶ 2006/7/EK irányelv 5. cikk (3) bek. A korábbi, 76/160/EGK irányelv kapcsán az Európai Bíróság elmarasztalta Portugáliát, mivel az nem tett meg minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy a fürdővíz megfeleljen az irányelvben előírtaknak; C-272/01. sz., *Bizottság kontra Portugál Köztársaság* ügyben 2004. július 15-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-06767. o.), 29-36. pontok. Hasonló kötelezettségszegést állapított meg az EB Spanyolország kapcsán is, lásd C-278/01. sz., *Bizottság kontra Spanyol Királyság* ügyben 2003. november 25-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14141. o.) 25-35. pontok. A 2006/7/EK irányelvnek való megfelelés elmulasztása miatt marasztalta el az EB a Cseh Köztársaságot, lásd C-481/09. sz., *Bizottság kontra Cseh Köztársaság* ügyben 2010. szeptember 30-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵²⁷ Lásd 2006/7/EK irányelv 4. cikk (2) és (4) bekezdései; lásd továbbá a II. számú melléklet (a) lábjegyzetét, valamint a III. melléklet 2. pontját. Ráadásul a tagállam dönthet amellet is, hogy kifogásolt minőségű fürdővíz esetében fürdőzési tilalmat rendel el, ha úgy ítéli meg, hogy a 'tűrhető' minőség elérése nem, vagy csak aránytalanul magas költségek árán lenne lehetséges; lásd 2006/7/EK irányelv 5. cikk (4) bek.

⁵²⁸ 2006/7/EK irányelv 2. cikk 8. pont. Az ilyen szennyezés nem befolyásolja a szennyezés bekövetkeztétől számított mintegy 72 óránál tovább a fürdővizek minőségét.

⁵²⁹ Konkrétában: a rövid távú szennyezések fennállása alatt vett minták figyelmen kívül hagyhatók a fürdővizek minőség-ellenőrzése során. 2006/7/EK irányelv 3. cikk (6) bek.

⁵³⁰ 2006/7/EK irányelv 10. cikk.

II.2. Az *emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről* szóló 80/778/EGK tanácsi irányelvet (1980. július 15.) hatályon kívül helyező⁵³¹ 98/83/EK irányelvet⁵³² a Víz-keretirányelvvvel összhangban kell alkalmazni. A Víz-keretirányelvben foglalt általános célkitűzések betartásán túl ugyanis a tagállamoknak az emberi fogyasztásra szánt víztestek esetében biztosítaniuk kell azt, hogy az ezen víztestekből „*keletkező víz megfelel a 98/83/EK irányelvvel módosított 80/778/EGK irányelv követelményeinek.*”⁵³³ Azaz a 98/83/EK irányelv lényegében a vízkivételt követően keletkezett víz minőségének biztosítására törekszik, míg az ivóvíz forrásának tekinthető víztestek védelme a Víz-keretirányelv hatálya alá tartozik.

A 98/83/EK irányelv tárgyi hatálya, az *'emberi fogyasztásra szánt víz'* kategóriája alá tartozik „minden, eredeti állapotában vagy kezelés utáni állapotban levő, ivásra, főzésre, ételkészítésre és egyéb háztartási célokra szánt víz, függetlenül az eredetétől és attól, hogy szolgáltatása hálózatról, tartálykocsiból vagy palackozott formában vagy tartályokból történik-e.”⁵³⁴ Az emberi fogyasztásra szánt víz kategóriájába (főszabályként) beletartozik az a víz is, amelyet „bármely élelmiszergyártó vállalkozás által, emberi fogyasztásra szánt termékek vagy anyagok gyártásához, feldolgozásához, tartósításához vagy forgalmazásához használt”.⁵³⁵ Nem tartoznak ugyanakkor az irányelv hatálya alá a természetes ásványvizek és a gyógyászati termékek minősülő vizek.⁵³⁶

⁵³¹ Az új irányelv megalkotásának több oka is volt. Ezek közül – a szakirodalomban hivatkozottak közül – érdemes kiemelni (a) a gyenge monitoring követelményeket illetve (b) azon hatékony (elsősorban az agrár- és vegyipari) lobbitevékenységet, amely nyomására a Bizottság enyhíteni kívánt a határértékeken, különösen a növényvédőszerrel vonatkozásában (az Európai Parlament végül sikeresen elkerülte az új irányelv ilyen irányú felpuhítását). Lásd KRÄMER (szerk.): *Op. cit.* 258-259. p. Más források – miként az új irányelv indoklása is – kiemelik a korábbi rendszer rugalmatlanságát is. Lásd JANS – VEDDER: *Op. cit.* 412-413. p.

⁵³² Magyarországon a 98/83/EK irányelvnek való megfelelést szolgálja különösen: 1995. évi LVII. törvény a *vízgazdálkodásról*; 1995. évi LIII. törvény a *környezet védelmének általános szabályairól*; 368/2011. (XII.31.) Korm. rendelet az *államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról* [94. §-a alapján nem nyújthatnak be pályázatot különböző uniós forrásokra azon helyi önkormányzatok, amelyek a *Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról* szóló 2004. évi XXX. törvény X. melléklet 8. Környezetvédelem címszó alatt előírt határidőig a 98/83/EK irányelv valamint az áttüztető jogszabályban előírt kötelezettségeket 2012. január 1. napjáig nem teljesítették]; 288/2009. (XII.15.) Korm. rendelet az *Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről*; 201/2001. (X.25.) Korm. rendelet az *ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről*; 2060/2001. (IV.2) Korm. határozat az *emberi fogyasztásra szolgáló víz minőségéről* szóló 98/83/EK hazai jogrendbe illesztésével összefüggő feladatokról. Határidőre (2000. december 25.) nem hozta meg a szükséges intézkedéseket a 98/83/EK irányelv nemzeti jogrendbe történő átültetéséről: Belgium; lásd C-122/02. sz., *Bizottság kontra Belga Királyság* ügyben 2003. január 16-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-00833. o.); Egyesült Királyság; lásd C-63/02. sz., *Bizottság kontra Egyesült Királyság* ügyben 2003. január 16-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-00821. o.); lásd C-29/02. sz., *Bizottság kontra Spanyol Királyság* ügyben 2003. január 16-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-00811. o.).

⁵³³ Víz-keretirányelv 7. cikk (2) bek. Lásd a magyar VGT vonatkozó részeit: 148-152., 221-224., 313-314. p.

⁵³⁴ 98/83/EK irányelv 2. cikk 1. a) pont.

⁵³⁵ 98/83/EK irányelv 2. cikk 1. b) pont.

⁵³⁶ 98/83/EK irányelv 3. cikk (1) bek. Ezek vonatkozásában lásd a 2009/54/EK parlamenti és tanácsi irányelvet (2009. június 18.) a *természetes ásványvizek kinyeréséről és forgalmazásáról*, valamint a

A 98/83/EK irányelv a tagállamok számára előírja minden olyan intézkedés megtételét, amellyel biztosítani tudják az emberi fogyasztásra szánt víz 'egészségességét és tisztaságát'. Az irányelv értelmében az emberi fogyasztásra szánt víz akkor tekinthető egészségesnek és tisztának, ha „nem tartalmaz semmilyen mikroorganizmust és parazitát, valamint anyagot az emberi egészségre nézve potenciális veszélyt jelentő mennyiségben, illetve koncentrációban; és megfelel az I. melléklet A. és B. részében foglalt minimális követelményeknek”.⁵³⁷ Az I. melléklet A. pontja tartalmazza a mikrobiológiai paramétereket (főszabály szerint: *Escherichia coli* és *Enterococcusok*), míg a B. pont a kémiai paramétereket; utóbbi paraméterek között a magyar ivóvizek esetén különös jelentőséggel bíró arzén határértékét is, (amely nem haladhatja meg a 10 µg/l-t).⁵³⁸ Az irányelv kötelezi a tagállamokat arra, hogy meghatározzák az I. mellékletben foglalt, az emberi fogyasztásra szánt vízre alkalmazandó paraméterek értékeit, amely értékek nem lehetnek kevésbé szigorúak, mint az I. mellékletben foglaltak (vagyis szigorúbb irányba eltérhetnek).⁵³⁹ A tagállamok az irányelv felhatalmazása alapján az I. mellékletben nem szereplő további paraméterek értékeit is meghatározhatják, amennyiben nemzeti területén vagy annak egy részén az emberi egészség védelme azt megkívánja.⁵⁴⁰ Amennyiben az emberi fogyasztásra szánt víz az irányelv I. melléklet A. ill. B. részében meghatározott paramétereknek nem felel meg, akkor az érintett tagállam köteles gondoskodni arról, hogy a lehető legrövidebb időn belül megtegyék a szükséges javító intézkedéseket a víz minőségének helyreállítására.⁵⁴¹ Itt érdemes ugyanakkor kiemelni azt, hogy az irányelv I. melléklete tartalmaz egy C. részt is, amely esetében a tagállamok meglehetősen nagy szabadságot élveznek. Ezen C. részben található paramétereket is kötelesek a tagállamok ellenőrizni,⁵⁴² a paraméterek ill. előírások nem teljesülése esetén azonban mérlegelési lehetőségük van (nevezetesen, hogy a teljesülés hiánya jelent-e valamilyen kockázatot az

2001/83/EK parlamenti és tanácsi irányelvet az *emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről*.

⁵³⁷ 98/83/EK irányelv 4. cikk (1) bek. E cikkben foglalt kötelezettségek határidőn belüli nem teljesítése miatt marasztalta az Európai Bíróság Franciaországot; lásd C-147/07. sz., *Bizottság kontra Francia Köztársaság* ügyben 2008. január 31-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵³⁸ A 201/2001. (X.25.) Korm. rendelet 10. § eredeti (3)-(4) bekezdéseinek rendelkezése alapján: a rendelet A 6. számú melléklet A) részében felsorolt településeken az arzén, bór, fluorid és nitrit 1. számú melléklet B) részében meghatározott határértékeinek betartását legkésőbb 2006. december 25-ig kell biztosítani; a rendelet 6. számú melléklet B) részében felsorolt településeken az arzén és ammónium 1. számú melléklet B) és C) részében meghatározott határértékeinek betartását legkésőbb 2009. december 25-ig kell biztosítani. (A 201/2001. Korm. rendelet 1. melléklet B. részében a 98/83/EK rendeletben található 10 µg/l határérték van feltüntetve.) Ezen települések esetén az átmeneti időszakra egy ideiglenes határértéket vezettek be, amelyet a 201/2001. Korm. rendelet 1. számú mellékletének F) része tartalmazott (arzén esetében 50 µg/l).

⁵³⁹ 98/83/EK irányelv 5. cikk (1)-(2) bek.

⁵⁴⁰ 98/83/EK irányelv 5. cikk (3) bek.

⁵⁴¹ 98/83/EK irányelv 8. cikk (2) bek. A magyar *Ivóvízminőség-javító Programról* lásd a 201/2001. Korm. rendelet eredeti 6. számú mellékletét. A program megvalósításának lényegi alapját uniós források (pl. KEOP-támogatás) képezik a 2007-2013-as időszakban (lásd még az Új Magyarország Fejlesztési Tervet). Lásd továbbá az *ivóvízbiztonsági terv* készítésének üzemeltetői kötelezettségét az 1000 m³/napnál nagyobb kapacitású vagy 5000 főt meghaladó állandó népességet ellátó vízellátó rendszerek esetén; 201/2001. Korm. rendelet 4. § (6) bek., 10. § (13) bek.

⁵⁴² 98/83/EK irányelv 5. cikk (2) bek.

ember egészségére nézve). Amennyiben úgy ítélik meg, hogy az emberi egészség védelme érdekében szükséges fellépni, akkor a tagállamok javító intézkedéseket hoznak a víz minőségének helyreállítására.⁵⁴³

A 98/83/EK irányelv pontosan meghatározza azon helyet, ahol és amikor az irányelvben illetve annak alapján az adott tagállam jogszabályaiban rögzített értékeknek teljesülniük kell. A *megfelelés helye* attól függően változik, hogy (a) elosztó hálózathoz szolgáltatott vívről, (b) tartályból szolgáltatott vívről, (c) palackokba vagy tartályokba töltött, értékesítésre szánt vívről, vagy (d) élelmiszeripari vállalkozásnál használt vívről van szó.⁵⁴⁴ Az egyes típusok közül jelen részben – jelentőségénél fogva – csak az első esetkörre térünk ki. Itt az irányelv egyes jogszabályhelyeinek értelmezése alapján megállapítható, hogy az elosztó hálózathoz szolgáltatott víz esetén az egészséges és tiszta vízzel szemben támasztott értékeknek a *házi elosztó rendszerbe*⁵⁴⁵ *történő belépésnél* kell megfelelni (és nem ahol e víz kilép a vízkivételre használt csapból).⁵⁴⁶

Végezetül, a 98/83/EK irányelv főbb előírásainak ismertetése kapcsán mindenképpen érdemes kiemelni azt, hogy az irányelv meglehetősen széles körben ad lehetőséget a tagállamoknak az irányelv egyes rendelkezései alóli felmentésére (*derogációra*).⁵⁴⁷

Bár az irányelv maga nem szentel figyelmet a tagállamok határain átnyúló esetek rendezésére, attól még ezen irányelvvel kapcsolatban is felvetődhetnek kérdések – például a vízzel kapcsolatos felelősségi kérdések rendezése kapcsán – több tagállam érintettsége vonatkozásában. Ilyen megoldandó esetkörnek tűnik azon békés megyei települések vízellátása, amely vízellátás során aradi vízműtől származó ivóvíz segítségével kísérhetik meg megfeleltetni számos békés megyei település ivóvizének minőségét az európai uniós előírásoknak. A kérdés rendezése kapcsán 2011 márciusában miniszterelnöki határozat⁵⁴⁸ született, amely alapján döntöttek a Magyarország Kormánya és Románia Kormánya között a magyar-román államhatárt keresztező vízszállító vezetékkel kapcsolatos együttműködésről szóló megállapodás létrehozásáról (ez várhatóan 2012-ben megtörténik). Ezt követően 2011. április 7-én az Aradi Vízmű Rt. és a (hatvankilenc önkormányzat tulajdonában álló) Békés Megyei Vízművek Zrt. fele-fele részesedéssel közös, vízátvételt végző, romániai székhelyű céget (*Aqua Trans Mureş S.A.*) alapított, amely cég 49 évre koncessziós jogot kapott az érintett 20 aradi

⁵⁴³ 98/83/EK irányelv 8. cikk (6) bek.

⁵⁴⁴ 98/83/EK irányelv 6. cikk (1) bek.

⁵⁴⁵ 98/83/EK irányelv 2. cikk 2. pont alapján 'házi elosztó rendszer': minden olyan vízvezeték, szerelvény és berendezés, amely az emberi fogyasztáshoz általában használt csap és az ellátó hálózat között van, de csak abban az esetben, ha a vonatkozó nemzeti szabályozás értelmében nem tartoznak a vízszolgáltató ilyen minőségében meglévő felelősségi körébe.

⁵⁴⁶ 98/83/EK irányelv 6. cikk (1)-(2) bek. Lásd 98/83/EK irányelv indoklásának (21)-(22) pontjait. A rendelkezéssel a jogalkotó enyhített a korábbi, 80/778/EGK irányelv alapján fennálló jogi előírásokon; KRÁMER (szerk.): *Op. cit.* 259. p.

⁵⁴⁷ Lásd pl. 98/83/EK irányelv 3. cikk (2)-(3) bek., 9. cikk, 15. cikk. Ugyanakkor az eltérésekre lehetőséget adó szabályok nem megfelelő átültetése miatt marasztalta az Európai Bíróság Luxemburgot; lásd C-458/10. sz., *Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség* ügyben 2011. június 9-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵⁴⁸ 27/2011. (III.23.) ME határozat a *Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a magyar-román államhatárt keresztező vízszállító vezetékkel kapcsolatos együttműködésről szóló megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról*.

víztermelő kút felett, és lehetőséget a határra érkező vezeték építésére [és működtetésére – a Szerző]. A vízkitermelés során a Maros-hordalékkúp területén lévő, az uniós előírásoknak megfelelő aradi vizet egy megközelítőleg 20 km hosszú vezetékhalozaton át szállítják a kevermési átadóbázisig. A békési rendszerbe így – a megye 65 településének, mintegy 300 ezer lakosnak az ellátását biztosítandó – 8 millió köbméter aradi víz kerülne. Ezzel a vízmennyiséggel (amely a békés megyei vízmű egyharmadát adja) kevernék a magyarországi vizet, így tennék alkalmassá az uniós előírások kielégítésére.⁵⁴⁹ Mivel Arad a meglévő kútjai kapacitásának csak 30%-át használja ki és ez az arány az átvezetést követően is csak 60%-ra emelkedne, ezért a rendszer a jelenlegi ismeretein szerint fenntarthatónak tűnik. A két cég közötti megállapodás értelmében:⁵⁵⁰ (a) A létrehozott cég alaptőkéje 45 millió forintnak megfelelő lej. (b) A megépítendő vezetékrendszer 2 milliárd forintba kerül. (c) Az Aqua Trans Mureş S.A.-nak nem kell költenie a kutak kialakítására (hiszen már létező 20 kutat használ), pusztán a felújításra. (d) A két alapító vízmű megegyezett az árképzési szabályokban. Az első, 2013-as évben előreláthatólag 60 forintba kerül egy köbméter aradi víz. A megállapodás garanciát tartalmaz arra, hogy a víz ára a jövőben se emelkedjen drasztikusan. (e) A beruházás előreláthatólag 20 év alatt térül meg. Az aradi és a békés megyei vízmű közötti megállapodás, és a vízátvétel és a vízkeverés mindazonáltal a fogyasztói árakat emelni fogja, de kevésbé, mint amennyivel a megállapodás hiányában (másik lehetséges megoldást jelentő) vízgár megépítése tette volna. A változások hatására a békési vízmű bizonyos kútjai feleslegessé válnak. A békési-aradi együttműködés kapcsán – megítélésünk szerint – a szolgáltatott víznek és a szolgáltatásnak adott esetben két ország előírásainak is meg kell(ene) felelnie.

III. *A meghatározó szennyező tevékenységekre vonatkozó szabályozási modell.* E szabályozási modell tipikus képviselői közül két irányelvet emelünk ki: a települési szennyvíz kezeléséről (91/271. számú),⁵⁵¹ illetve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről (91/676. számú)⁵⁵² szülő irányelveket.

III.1. *A települési szennyvíz kezeléséről* szóló irányelv egy nagyon komoly költségvonzattal⁵⁵³ együtt járó szabályozást foglal magában.⁵⁵⁴ A háztartási szennyvízből,

⁵⁴⁹ FARKAS Zoltán: *Megalakult az aradi vízátvételt végző cég.*

⁵⁵⁰ Forrás (2012.10.28.):

index.hu/gazdasag/magyar/2011/05/16/vizgyari_helyett_roman_viz_a_magyar_csapokban

⁵⁵¹ 91/271/EGK tanácsi irányelv (1991. május 21.) a *települési szennyvíz kezeléséről.*

⁵⁵² 91/676/EGK tanácsi irányelv (1991. december 12.) a *vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről.*

⁵⁵³ A pénzügyi források hiánya miatt – a 98/83/EK irányelv (emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről) túl – ennek okán éppen a 91/271/EGK irányelv (települési szennyvíz) teljesítése kapcsán lát problémát: BARANYAI Gábor: *Öt zöld év? Az uniós csatlakozás hatása a magyar környezetügyre. Európai Tükör, Különszám – Magyarország öt éve az Európai Unióban 2004-2009, 2009/3, 261-262. p.*

⁵⁵⁴ Magyarországon a 91/271/EGK irányelvnek való megfelelést szolgálja különösen: 1995. évi LVII. törvény a *vizgazdálkodásról*; 1995. évi LIII. törvény a *környezet védelmének általános szabályairól*; 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet a *felszíni vizek minősége védelmének szabályairól*; 25/2002. (II.27.) Korm. rendelet a *Nemzeti Települési Szennyvíz-elvezetési és -tisztítási Megvalósítási Programról*; 240/2000. (XII.23.) Korm. rendelet a *települési szennyvíztisztítás szempontjából érzékeny felszíni vizek és vízgyűjtőterületek kijelöléséről*; 28/2004. (XII.25.) KvVM rendelet a *vízszennyező anyagok kibocsátásaira vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól*; 21/2002. (IV.25.) KöViM rendelet a *víziközművek üzemeltetéséről*; etc.

ipari szennyvízből illetve csapadékvízből összetevődő települési szennyvíz⁵⁵⁵ megfelelő kezelése érdekében az irányelv komoly kötelezettségeket rótt a tagállamokra, hogy meghatározott ún. 'lakosegyenérték'⁵⁵⁶ fölötti agglomerációk esetén települési szennyvíz összegyűjtő rendszereket hozzanak létre, illetve hogy biztosítsák a gyűjtőrendszerekbe vezetett szennyvizek vízbe történő kibocsátás előtti 'másodlagos kezelését'⁵⁵⁷ vagy ezzel egyenértékű kezelést.⁵⁵⁸ Az irányelv több tekintetben szigorúbb szabályokat állapít meg az ún. 'érzékeny területek' tekintett befogadó vizek esetén,⁵⁵⁹ és enyhébb követelményeket az ún. 'kevésbé érzékeny területek' vonatkozásában.⁵⁶⁰ A tagállamoknak az irányelv végrehajtása érdekében programot kell kidolgozniuk.⁵⁶¹ Számos egyéb fontos előírás⁵⁶² mellett a 91/271/EGK rendelet szintén fontos rendelkezéseket tartalmaz a

⁵⁵⁵ 91/271/EGK irányelv 2. cikk 1. pont.

⁵⁵⁶ 91/271/EGK irányelv 2. cikk 6. pont: „1 LE (lakosegyenérték): szerves, biológiailag lebontható terhelés, amelynek ötnapos biokémiai oxigénigénye (BOI 5) 60 g oxigén/nap”.

⁵⁵⁷ Ez tipikusan biológiai tisztítást és utóülepítést foglal magában; 91/271/EGK irányelv 2. cikk 8. pont.

⁵⁵⁸ 91/271/EGK irányelv 3-4. cikkek és I. melléklet. A magyar határidők vonatkozásában lásd a 25/2002. (II.27.) Korm. rendelet 2. §-át (több vonatkozásban is a végső határidő 2015. december 31.). A 3. és 4. cikkben foglalt kötelezettségek nem teljesítése miatt marasztalta az Európai Bíróság Spanyolországot; lásd C-343/10. sz., *Bizottság kontra Spanyol Királyság* ügyben 2011. április 14-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵⁵⁹ 91/271/EGK irányelv 5. cikk. A víztestet az esetben kell érzékeny területnek tekinteni, ha (a) eutróf állapotú, vagy a közeli jövőben azzá váló természetes édesvízű tavak, más édesvízű víztestek vagy torkolati- és parti vizek, (b) ivóvíz kivételére szánt felszíni édesvizek, amelyek nitrát-koncentrációja nagyobb lehet, mint amit a tagállamokban ivóvízkivételre szánt felszíni víz minőségi követelményeiről szóló, 1975. június 16-i 75/440/EGK tanácsi irányelv vonatkozó intézkedései megállapítanak, (c) olyan területek, ahol a tanácsi irányelvek kielégítéséhez az 91/271. sz. irányelv 4. cikkében előírtakon túlmenően további kezelésre van szükség; lásd 91/271/EGK irányelv II. melléklet A. pontját. Az érzékeny területek kijelölésével és az esetükben alkalmazandó szabályok alkalmazásának elmulasztása miatt indult eljárás Franciaország ellen az Európai Bíróság előtt. Az ügyben az EB értelmezte az eutrofizáció irányelvben szereplő fogalmát (lásd irányelv 2. cikk 11. pontját), és a fogalom egyes elemeihez részletes elemzést nyújtott (figyelemmel a kapcsolódó természettudományi szakvéleményekre, és hivatkozva az elővigyázatosság elvére); C-280/02. sz., *Bizottság kontra Francia Köztársaság* ügyben 2004. szeptember 23-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-08573. o.) 12-25., 34. pontok. Ezt követően az EB több terület vonatkozásában is megállapította Franciaország mulasztását, nevezetesen, hogy az nem jelölte ki érzékeny területként a Bizottság keresetében hivatkozott területeket (lásd ítélet 103. és 115. pontjait). Lásd még BÁNDI (szerk.): *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*. Op. cit., 69-70., 110-111. p

⁵⁶⁰ 91/271/EGK irányelv 6. cikk és a II. melléklet B. pontja. Az ilyen területekkel kapcsolatos tagállami mulasztást állapít meg az Európai Bíróság Portugáliával szemben; lásd C-220/10. sz., *Bizottság kontra Portugál Köztársaság* ügyben 2011. szeptember 8-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵⁶¹ 91/271/EGK irányelv 17. cikk. A megfelelő program kidolgozásának elmulasztása miatt marasztalta el az Európai Bíróság a Belga Királyságot; lásd C-236/99. sz., *Bizottság kontra Belga Királyság* ügyben 2000. július 6-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-05657. o.), 34. pont. Magyarország vonatkozásában lásd a 25/2002. (II.27.) Korm. rendeletet a *Nemzeti Települési Szennyvíz-elvezetési és -tisztítási Megvalósítási Programról*, valamint ennek megvalósítását segítő 26 és 27/2002. Korm. rendeleteket.

⁵⁶² Mint például: (a) A szennyvíztisztító telepeknek minden normálisnak tekinthető helyi időjárási helyzetben megfelelő teljesítményt kell nyújtaniuk (irányelv 10. cikk). (b) A tagállamoknak biztosítani kell azt, hogy az ipari szennyvíz gyűjtőrendszerekbe és a települési szennyvíztisztító

határon átnyúló vízgyűjtők, hatások vonatkozásában. Ez alapján „*ha az egyik tagállam fennhatósága alá eső területen lévő vizekre egy másik tagállam településiszennyvíz-kibocsátása kedvezőtlen hatással van, az a tagállam, amelynek vizei érintettek, tájékoztatja a másik tagállamot és a Bizottságot. Az érintett tagállamok, ha kell a Bizottsággal együtt, megszervezik a kérdéses kibocsátás azonosításához és a forrásnál megteendő intézkedések megtételéhez szükséges együttműködést az érintett vizek védelmére annak érdekében, hogy megfeleljenek ezen irányelv rendelkezéseinek.*”⁵⁶³

III.2. A vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló irányelv⁵⁶⁴ nagyban összefügg a diffúz forrásokból származó szennyezések kérdéskörével, amely szennyezések egyik fő okát⁵⁶⁵ a mezőgazdasági forrásokból származó nitrátok jelentik.⁵⁶⁶ A 91/676/EGK irányelv alapján a tagállamoknak ki kell jelölniük⁵⁶⁷ (ad1)

telepekre történő bevezetése az eljárásra jogosult hatóság előzetes szabályozásától és/vagy egyedi engedélyezésétől függően (irányelv 11. cikk). (c) A kezelt szennyvizet valamint a szennyvíztisztításból származó iszapot, ha csak lehet, ismét fel kell használni (irányelv 12., 14. cikk).

⁵⁶³ 91/271/EGK irányelv 9. cikk.

⁵⁶⁴ Magyarországon a 91/676/EGK irányelvnek való megfelelést szolgálja különösen: a 288/2009. (XII.15.) Korm. rendelet az *Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről* (lásd különösen a 7. sz. mellékletet); a 322/2007. (XII.5.) Korm. rendelet a *kölcsönös megfeleltetési szabályok betartását ellenőrző szervekről*; a 27/2006. (II.7.) Korm. rendelet a *vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről*; az 59/2008. (IV.29.) FVM rendelet a *vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályairól, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjéről*; 43/2007. (VI.1.) FVM rendelet a *nitrátérzékeny területeknek a MePAR szerinti blokkok szintjén történő közzétételéről*; etc. Az Európai Bíróság gyakorlatában találunk példát arra, hogy egy tagállam a 91/676/EGK irányelv több előírását is megszegte. Így például Belgium nem jelölte ki határidőre a szennyezéssel érintett vizeket illetve veszélyeztetett területeket (irányelv 3. cikk), nem foglalta bele az irányelv II. mellékletének követelményeit a helyes mezőgazdasági gyakorlatra vonatkozó flamand szabályzatba (irányelv 4. cikk), továbbá megállapítást nyert az is, hogy a flamand cselekvési program több ponton is hiányos (irányelv 5. cikk), etc.; lásd C-221/03. sz., *Bizottság kontra Belga Királyság* ügyben 2005. szeptember 22-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-08307. o.), 77., 109., 134. pontok. Hasonlóképpen elmarasztalta az EB Írországot a vizek illetve veszélyeztetett területek megfelelő határidőre történő kijelölésének elmulasztása, a cselekvési program hiányosságai, továbbá a vizek megfelelő monitoringjának elmulasztása miatt (utóbbi kötelezettséget az irányelv 6. cikke tartalmazza); lásd C-396/01. sz., *Bizottság kontra Írország* ügyben 2004. március 11-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-02315. o.), 46., 49., 65., 70. pontok.

⁵⁶⁵ Többben is a vízszennyezés egyik legkritikusabb módozatának tartják a diffúz forrásból származó szennyezést; ezek közül *Domokos Endre* gyógyszermaradványokat minősítette a legnagyobb gondnak, mely állítás alátámasztásaként több adatot is idéz (közülük kiemelendőnek tartjuk azon 2006-os kimutatást, amely szerint összefüggés van a nemzőképesség csökkenése és a gyógyszermaradványok között). lásd DOMOKOS Endre: *A víz, mint környezetpolitikai tényező*. Konferenciacykkek: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett 'A víz – Közös értékünk, határok nélkül' c. konferencia; 4. p.

⁵⁶⁶ Az Európai Bíróság elé került egyik brit mezőgazdasági termelők éppen azt vitatták, hogy vajon adott területek túlzott nitrát szintjét nem mezőgazdaságon kívüli források okozzák-e. A mezőgazdasági termelők érvelése szerint, tekintettel arra, hogy a brit kormány elmulasztotta a szennyezések okának vizsgálatát, és a szennyezéseket lényegében a mezőgazdasági tevékenységnek tudta be, negatívan diszkriminálta a mezőgazdasági termelőket, rájuk terhelve a kibocsátás csökkentéssel járó intézkedések költségeit. Ezzel mintegy a 'szennyező fizet elv' sérelmét hozták fel

azokat a vizeket, amelyek a szennyezések által érintettek vagy érintettek lehetnek, illetve (ad2) veszélyeztetett területként (azaz `nitrátérzékeny területként`) azon földterületeket, amelyek ezen vizekbe szivároztatják a vizet és hozzájárulnak ezen vizek szennyezéséhez. Ezen kijelölt területek vonatkozásában a tagállamoknak cselekvési programot⁵⁶⁸ kell alkotniuk annak érdekében, hogy a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezését

a gazdálkodók. Az EB azonban nem adott helyt érvelésüknek. C-293/97. sz., *The Queen kontra Secretary of State for the Environment és Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley és társai és D.G.D. Metson és társai* ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-02603. o.), 43-52. pontok. Az ügy jelentőségét mutatja, hogy több szerző is behatóan foglalkozik vele; lásd BELL – MCGILLIVRAY: *Op. cit.* 619-620. p.; BÁNDI (szerk.): *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata.* 100-101., 104-105., 112-113. p.

⁵⁶⁷ 91/676/EGK irányelv 3. cikk és I. melléklet. A Magyarországon kijelölt területek listáját és a lista által érintett mezőgazdasági területek vonatkozásában lásd a 27/2006. (II.7.) Korm. rendeletet és a 43/2007. (VI.1.) FVM rendeletet.

⁵⁶⁸ Az Európai Bíróság e cselekvési programok jogi jellege kapcsán a következőket állapította meg: A 91/676 irányelv 5. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott cselekvési program főszabály szerint a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42. sz. irányelv 3. cikke (2) bekezdésének a) pontjában említett tervnek vagy programnak minősül, mivel ezen utóbbi irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett tervnek vagy programnak tekintendő, és mivel olyan intézkedéseket tartalmaz, amelyeknek a betartásától függ az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 85/337 irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek megvalósítására vonatkozó engedély megadása. C-105/09. és C-110/09. sz., *Terre wallonne ASBL és Inter-Environnement Wallonie ASBL kontra Région wallonne* egyesített ügyekben 2010. június 17-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-05611. o.), 55. pont. Ezen ügy folytatásaként az Európai Bíróságnak dönteni kellett azon kérdésben, mikor a cselekvési programot tartalmazó nemzeti aktust a nemzeti bíróság – egy másik uniós előírás érvényesülése érdekében – megsemmisítette. Az EB döntése alapján: Ha valamely nemzeti bíróság előtt a nemzeti joga alapján keresetet indítanak a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében vett `tervnek` vagy `programnak` minősülő nemzeti aktus megsemmisítése iránt, és e bíróság megállapítja, hogy az ilyen `tervet` vagy `programot` az ezen irányelvben előírt, előzetes környezeti vizsgálat lefolytatására irányuló kötelezettség megsértésével fogadták el, e bíróság köteles megtenni a nemzeti jogában szabályozott minden általános vagy egyedi intézkedést annak érdekében, hogy orvosolja az ilyen vizsgálat elmulasztását, ideértve a megtámadott `terv` vagy `program` esetleges felfüggesztését vagy megsemmisítését is. Ugyanakkor, figyelembe véve az alapügy sajátos körülményeit, a kérdést előterjesztő bíróság számára kivételesen engedélyezhető azon nemzeti rendelkezés alkalmazása, amely feljogosítja őt a megsemmisített nemzeti aktus bizonyos joghatásainak fenntartására, amennyiben: (a) e nemzeti aktus a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló, 1991. december 12-i 91/676/EK tanácsi irányelv helyes átültetésére irányuló intézkedést képez; (b) az ezen irányelv 5. cikke értelmében vett cselekvési programot tartalmazó új nemzeti aktus elfogadása és hatálybalépése nem teszi lehetővé a megtámadott rendelet megsemmisítéséből eredő, a környezetre gyakorolt káros hatások elkerülését; (c) e megtámadott aktus megsemmisítésének következményeként a 91/676 irányelv átültetésével kapcsolatban olyan joghézag keletkezne, amely a környezetre nézve károsabb lenne abban az értelemben, hogy e megsemmisítés alacsonyabb szintű védelmet eredményezne a mezőgazdasági forrásokból származó nitrátok által okozott vízszennyezés ellen, ezáltal pedig ellentétbe kerülne magával az irányelv alapvető célkitűzésével, valamint (d) az ilyen aktus joghatásainak kivételes fenntartása csak a megállapított szabálytalanság orvoslását szolgáló intézkedések elfogadásához feltétlenül szükséges időre terjed ki. Lásd C-41/11. sz., *Terre wallonne ASBL és Inter-Environnement Wallonie ASBL kontra Région wallonne* egyesített ügyekben 2012. február 28-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

csökkentsék illetve megelőzzék.⁵⁶⁹ Az irányelv által a mezőgazdasági termelők részére kialakított *'helyes mezőgazdasági gyakorlatról'* szóló szabályzat a kölcsönös megfeleltetések részét képezve, számos agrár- és vidékfejlesztési támogatás kötelezően betartandó feltételévé vált.⁵⁷⁰ Végezetül ki kell térni arra, hogy a 91/676/EGK rendelet szintén fontos rendelkezéseket tartalmaz a határon átnyúló vízgyűjtők, hatások vonatkozásában, nevezetesen: *„ha bármely, egy tagállam által az 1. bekezdés szerint kijelölt vizet egy másik tagállamból közvetlenül vagy közvetve hozzá folyó vízből származó szennyezés érinti, a tagállam, amelyeknek vize érintett, értesítheti a többi tagállamot és a Bizottságot a tárgyra vonatkozó tényekről. Az érintett tagállamok, ha szükséges, együtt a Bizottsággal, megszervezik a kérdéses források azonosítását és az érintett vizek ezen irányelvvel összhangban levő védelme érdekében megteendő intézkedések megvitatását.”*⁵⁷¹ A korábban hivatkozott magyar-román határvízi megállapodás ezen együttműködésnek is megteremtí a keretét (a garanciális feltételek sajnálatos hiánya persze ez esetben felróható).

⁵⁶⁹ 91/676/EGK irányelv 1., 5. cikkek és III. melléklet. A magyar cselekvési terv kapcsán lásd az 59/2008. (IV.29.) FVM rendeletet. Az Európai Bíróság egyik ügyében vetődött fel a kérdés, hogy a vizek tenyésztőüzemi szennyvíz okozta szennyezés elleni védelmének rendszere a szigorúbb követelményeket megfogalmazó, de általános szabályokat tartalmazó 80/68. sz. irányelv, vagy az előző irányelvhez képest enyhébb követelményeket támasztó 91/676. sz. irányelv hatálya alá tartozik-e. Az EB a 91/676/EGK irányelv hatálya alá utalta a kérdést, és ezen pontban nem marasztalta el a tagállamot (más kérdésekben azonban igen). C-121/03. sz., *Bizottság kontra Spanyol Királyság* ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-07569. o.), 99-105. pontok.; C-416/02. sz., *Bizottság kontra Spanyol Királyság* ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-07487. o.), 101. pont. Az irányelv 5. cikkének nem teljesítése miatt az Európai Bíróság több tagállamot is elmarasztalt már. Így Németországot – lásd C-161/00. sz., *Bizottság kontra Német Szövetségi Köztársaság* ügyben 2002. március 14-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-02753. o.); Hollandiát – lásd C-322/00. sz., *Bizottság kontra Holland Királyság* ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11267. o.); Luxemburgot – lásd C-526/08. sz., *Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség* ügyben 2010. június 29-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-06151. o.); etc.

⁵⁷⁰ 91/676/EGK irányelv 4. cikk és II. melléklet. A kölcsönös megfeleltetés uniós és magyar szabályozása kapcsán lásd: a 73/2009/EK tanácsi rendeletet (2009. január 19.) a *közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról*; az 1234/2007/EK tanácsi rendeletet (2007. október 22.) az *egységes közös piacszervezésről*; az 1698/2005/EK tanácsi rendeletet (2005. szeptember 20.) a *vidékfejlesztési támogatásokról*; az 1122/2009/EK bizottsági rendelet (2009. november 30.) a *73/2009/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról*; az 1975/2006. bizottsági rendelet (2006. december 7.) az *1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtásáról*; a 2007. évi XVII. törvény a *mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről*; a 322/2007. (XII.5.) Korm. rendelet a kölcsönös megfeleltetési szabályok betartását ellenőrző szervekről; a 27/2006. (II.7.) Korm. rendelet a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről; etc.

⁵⁷¹ 91/676/EGK irányelv 3. cikk (3) bek.

3.2.2. A Víz-keretirányelv

A Víz-keretirányelv⁵⁷² az uniós vízvédelmi szabályozás jelentős átalakítását képviseli, melynek hatására – számos korábbi irányelv hatályon kívül helyezésével⁵⁷³ – az EU komoly előrelépést tett az *integratív vízvédelem* irányába. A Víz-keretirányelv legfontosabb – számos közülük az EU vízvédelmi szabályozásában újdonságként ható⁵⁷⁴ – sajátosságait a következőkben foglalhatjuk össze: (a) A már említett integratív – a *hidrológiai ciklus* számos elemére kiterjedő – szemlélet. (b) A szabályozás alapját a *vízgyűjtő területek* képezik, vagyis a szabályozás nagymértékben a közvetett szabályozási tárgy sajátosságaira koncentrál, és nem a tagállamok klasszikus adminisztratív egységein alapul.⁵⁷⁵ (c) Egy kombinált megközelítést tartalmazva, *szabályozási módszerei* közt megtalálhatók mind az egyes kibocsátásokra (emissziókra) vonatkozó szabályozási modell, mind a vízminőségi előírásokra vonatkozó (immissziós) szabályozási modell eszközei. Itt érdemes megjegyezni, hogy a Víz-keretirányelv – több más lényeges irányelv (pl. fürdővizekre vonatkozó 2006/7/EK irányelv, az ivóvizek minőségére vonatkozó 98/83/EK irányelv) mellett érintetlenül hagyta (nem helyezte hatályon kívül) a meghatározó szennyező tevékenységekre vonatkozó szabályozási modell legfontosabb irányelveit (a mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezésre vonatkozó 91/676/EGK irányelvet és a települési szennyvíz kezelésére vonatkozó 91/271/EGK irányelvet). (d) A minőségi vízvédelem mellett a szabályozás fontos elemét képezi a mennyiségi vízvédelem

⁵⁷² Magyarországon a *vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról* szóló 2000/60/EK parlamenti és tanácsi irányelvnek (2000. október 23.) való megfelelést szolgálja különösen: a 2011. évi CCIX. törvény a *víziközmű szolgáltatásról*; az 1995. évi LVII. törvény a *vízgazdálkodásról*; az 1995. évi LIII. törvény a *környezet védelmének általános szabályairól*; a 288/2009. (XII.15.) Korm. rendelet az *Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről*; a 221/2004. (VII.21.) Korm. rendelet a *vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól*; a 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet a *felszíni vizek minősége védelmének szabályairól*; a 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet a *felszín alatti vizek védelméről*; az 5/2009. (IV.14.) KvVM rendelet a *vízgazdálkodási tanácsokról*; 31/2004. (XII.30.) KvVM rendelet a *felszíni vizek megfigyelésének és állapotértékelésének egyes szabályairól*; 30/2004. (XII.30.) KvVM rendelet a *felszín alatti vizek vizsgálatának egyes szabályairól*; etc. Mindezekon túl, a Víz-keretirányelvben előírt feladatok és végrehajtásuk ütemezéséről lásd a 2002/12. Vízügyi Értesítőben megjelent, a 2000/60/EK irányelv végrehajtásának Magyar Stratégiai Dokumentumáról szóló Vízügyi Közlemény 1. táblázatát. Az Európai Bíróság előtt folyó jogvitában kérdésként merült fel az, hogy vajon a tagállamok kötelesek-e az irányelv rendelkezéseinek megfelelő átültetése érdekében keretszabályozást elfogadni. Az EB szerint az uniós jog (sem az elsődleges, sem a másodlagos) nem támaszt ilyen kötelezettséget; lásd C-32/05. sz., *Bizottság kontra Luxemburgi Nagyhercegség* ügyben 2006. november 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-11323. o.) 34., 46-48. pontok.

⁵⁷³ Hatályukat veszítik/vesztették 2007-ben: 75/440/EGK irányelv, 77/795/EGK határozat, 79/869/EGK irányelv; 2013-ban: 78/659/EGK irányelv, 79/923/EGK irányelv, 80/68/EGK irányelv, 76/464/EGK irányelv.

⁵⁷⁴ BELL – MCGILLIVRAY: *Op. cit.* 594-595. p.

⁵⁷⁵ „A 2000-ben elfogadott Víz-keretirányelv, beleértve a sztenderdekre valamint a felszín alatti vizekre vonatkozó legfrissebb irányelveket is, az EU vízjogának legfontosabb darabja, és az egyetlen szupranacionális (nemzetek fölötti) vízgazdálkodási rendszer a világon. Mindez felgyorsította és elmélyítette a határvizekkel folyó gazdálkodás történelmi folyamatát.” WWDR (2012) 9. p.

is, felismerve, hogy a *vízvédelem mennyiségi és minőségi oldala* között szoros összefüggések vannak.

A Vízkörnyezet-irányelv fő célja⁵⁷⁶ a vízi környezet fenntartása és javítása az EU-ban; lényegében az, hogy a felszíni és felszín alatti víztestek *'jó állapotba'* kerüljenek (főszabály szerint) 2015-ig.⁵⁷⁷ Ezen célkitűzés elsősorban a vizek minőségére vonatkozik; mindazonáltal a Vízkörnyezet-irányelv is számol a vízminőséget befolyásoló mennyiségi vízszabályozással.⁵⁷⁸ A Vízkörnyezet-irányelv kiemelten kezeli az ún. *'határvízi problémákat'*, vagyis az államhatár(ok)on átnyúló vízügyi kérdéseket.⁵⁷⁹ A Vízkörnyezet-irányelv hatálya kiterjed a szárazföldi felszíni vizekre, az átmeneti vizekre, a parti tengervízre és a felszín alatti vizekre.⁵⁸⁰

A Vízkörnyezet-irányelvben foglalt célkitűzések elérésének tervezési alapegységét a vízgyűjtő kerületek képezik, amelynél egy tagországban kisebb egységek (vízgyűjtő, részvízgyűjtő) is létezhetnek,⁵⁸¹ (érdekességképpen: Magyarország – ellentétben a legtöbb EU

⁵⁷⁶ A Vízkörnyezet-irányelv 1. cikke alapján e fő cél részletei az alábbiak: (a) megakadályozni a vízi ökoszisztémák, és a vízi ökoszisztémáktól közvetlenül függő szárazföldi ökoszisztémák és vizes területek további romlását, védeni és javítani azok állapotát; (b) elősegíteni a hasznosítható vízkészletek hosszú távú védelmére alapozott fenntartható vízhasználatot; (c) a vízi környezet fokozott védelmére és javítására irányuló, többek között célzott intézkedések révén a veszélyes anyagok bevezetésének, kibocsátásának és veszteségeinek fokozatos csökkentésére, továbbá a különösen veszélyes anyagok bevezetésének, kibocsátásának és veszteségeinek megszüntetésére vagy fokozatos kivonására; (d) biztosítani a felszín alatti vizek szennyezésének fokozatos csökkentését, és megakadályozni további szennyezésüket; és (e) hozzájárulni az árvizek és aszályok hatásainak mérsékléséhez.

⁵⁷⁷ Vízkörnyezet-irányelv 4. cikk (1) bek.

⁵⁷⁸ „A mennyiség szabályozása kiegészítő elem a jó vízminőség biztosításában, ezért ki kell dolgozni a jó vízminőség biztosítását szolgáló mennyiségre vonatkozó intézkedéseket is. Egy felszín alatti víztest mennyiségi állapota hatással lehet a felszíni vizek ökológiai minőségére és az azzal a felszín alatti víztesttel kapcsolatban levő szárazföldi ökoszisztémákra. ... A víz mennyiségét illetően általános elveket kell meghatározni a vízkivételek és víztározások szabályozására, hogy biztosítható legyen az érintett vízrendszerek környezeti fenntarthatósága.” Vízkörnyezet-irányelv preambulum (19)-(20), és (41) pontok.

⁵⁷⁹ Vízkörnyezet-irányelv preambulum (23) és (35) pontok, 3. cikk (3)-(6) bek., 12. cikk.

⁵⁸⁰ A Vízkörnyezet-irányelv (2. cikk) alapján: *Felszíni víz*: a szárazföldi vizek, kivéve a felszín alatti vizet; az átmeneti vizek és a parti tengervizek, kivéve a kémiai állapot szempontját, amely szerint a felségvizek is ide tartoznak. *Felszín alatti víz*: mindaz a víz, amely a föld felszíne alatt a telített zónában található, és közvetlen kapcsolatban van a talajjal vagy az altalajjal. *Szárazföldi víz*: minden, a földfelszínen álló vagy mozgó víz, és minden felszín alatti víz annak az alapvonalnak a szárazföld felőli oldalán, amelytől a felségvizek szélességét számítják. *Átmeneti vizek*: a folyótorkolatok közelében levő felszíni víztestek, amelyek részben sós jellegűek a parti tengervizekhez való közelségük eredményeképpen, de amelyeket alapjában véve az édesvizek beáramlása befolyásol. *Parti tengervíz*: egy olyan vonal szárazföld felőli oldalán levő felszíni víz, amelynek minden pontja egy tengeri mérföld távolságra van a tenger felőli oldalon annak a vonalnak a legközelebbi pontjától, amelytől a felségvizek szélességét mérik, adott esetben kiterjesztve az átmeneti vizek külső határáig.

⁵⁸¹ A Vízkörnyezet-irányelv 2. cikke alapján ezen területi egységek a következők: *Vízgyűjtő kerület*: a szárazföldnek vagy tengernek egy olyan területe, amely egy vagy több szomszédos vízgyűjtőből áll azok felszín alatti vizeivel és parti tengervizeivel együtt, és amelyet a 3. cikk (1) bekezdése a vízgyűjtő-gazdálkodás fő egységéként határoz meg. *Vízgyűjtő*: egy olyan földterületet jelent, amelyről minden felszíni lefolyás a vízfolyások, folyók, és esetleg tavak sorozatán át a tengerbe

tagállammal⁵⁸² – egyetlen vízgyűjtőkerülethez (Duna) tartozik). Mindezekon túl a tagállamoknak az egy tagállam területénél nagyobb területen fekvő vízgyűjtőket egy nemzetközi vízgyűjtő kerülethez kellett rendelniük.⁵⁸³ Erre tekintettel a magyar vízgyűjtő terület a Duna nemzetközi vízgyűjtő kerület részét képezi, és ennek megfelelően a magyar vízgyűjtő-gazdálkodási terv (VGT) kidolgozása szoros együttműködésben történt a többi érintett tagországgal, a munkát a Duna Védelmi Nemzetközi Bizottság (ICPDR) fogta össze.⁵⁸⁴ E tervezési egységeket alapul véve, az egyes országoknak 2009-ig kellett közzétenniük a vízgyűjtő-gazdálkodási terveiket.⁵⁸⁵ Magyarország esetében ez a terv 2010-ben készült el,⁵⁸⁶ a VGT kihirdetésére kormányhatározatban került sor előbb 2010-ben, majd 2012-ben.⁵⁸⁷

folyik egyetlen folyótorkolaton vagy folyódeltán keresztül. *Részvízgyűjtő*: olyan földterület, amelyről minden felszíni lefolyás a vízfolyások, folyók, és esetleg tavak sorozatán át egy vízfolyás bizonyos pontjához folyik (ami általában egy tó vagy folyók összefolyása).

⁵⁸² VGT, 3. p.

⁵⁸³ Víz-keretirányelv 3. cikk (3) bek.

⁵⁸⁴ A magyar VGT tervezésének egységei: egy országos vízgyűjtő-gazdálkodási terv, négy – Duna-közvetlen, Tisza, Dráva, és Balaton (utóbbi – mely részvízgyűjtőt a Duna-közvetlen részgyűjtőből választották le jelentősége miatt – az egyetlen, amely nemzetközi behatásoktól mentesnek tekinthető) – részvízgyűjtő terv, 42 tervezési alegység, és a víztestek, mint a tervezés legkisebb egységei (nevezetesen: 869 vízfolyás szakasz, 213 állóvíz, valamint 185 felszín alatti víztest). VGT, 3. p. Lásd továbbá Víz-keretirányelv 5. cikk (1) bek.

⁵⁸⁵ A vízgyűjtő-gazdálkodási terveket ezt követően hatévente felül kell vizsgálni illetve korszerűsíteni. Lásd a Víz-keretirányelv 3. cikk (1) bek.-ét, 13. cikkét, továbbá a VII. mellékletét a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek tartalmáról.

⁵⁸⁶ A VGT elkészítésének részletes magyarországi szabályait a *vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól* szóló 221/2004. (VII.24.) Korm. rendelet tartalmazza.

⁵⁸⁷ A VGT kihirdetéséről jelenleg a *Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről* szóló 1042/2012. (II.23.) Korm. határozat rendelkezik. A VGT-t korábban a 1127/2010. (V.21.) Korm. határozat melléklete tartalmazta, ám ezt a határozatot a 6/2011. (II.3.) AB határozat 2011. június 30-i hatállyal megsemmisítette, arra hivatkozással, hogy a tervet – tekintettel a 221/2004. (VII.24.) Korm. rendelet 3. § (5) bek. korábban hatályos rendelkezése alapján – miniszteri rendeletben kellett volna kihirdetni. Időközben a Korm. rendelet 3. § (5) bekezdését hatályon kívül is helyezte a jogalkotó, és egyúttal módosította a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. tv. 'A víz védelme' címet viselő előírásokat, nevezetesen, hogy a „vizek jó állapotának eléréséhez szükséges intézkedéseket – a Kormány nyilvános egyedi határozatával közzétett – vízgyűjtő-gazdálkodási tervben kell meghatározni.” Kvt. 18. § (7) bek. A 6/2011. AB határozat kapcsán fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet Kovács Péter alkotmánybíró különvéleményére, aki – figyelemmel a konkrét ügy egyéb összefüggéseire – az alkotmányellenesség nyilvánvaló megállapítása mellett a 'hatályos jog kíméletével' járt volna el. Megítélése szerint „a közjogi érvénytelenség megítélése során jelentőséget kellett volna tulajdonítani egy időközben hatályba lépett jogszabálynak, nevezetesen az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII.23.) Korm. rendeletnek. E kormányrendelet pedig az 1. sz. melléklete szerint ... a benyújtandó dokumentumot 'Tv, Kormrend, Minrend, illetve adott esetben OGYhat, Kormhat.' formájában írja le. Eszerint tehát az indítvány alkotmánybíróági elbírálása során indokolt lett volna a 302/2010. (XII.23.) Korm. rendelet figyelembe vétele, ami a Korm.r-ből eredő formai hiba orvoslására alkalmas lett volna.”

Több olyan tagállam is volt, amely határidőre nem fogadta el a VGT-t.⁵⁸⁸

Röviden kitérve a Magyarországot érintő *Duna nemzetközi vízgyűjtő kerület*⁵⁸⁹ kapcsán a következőket tartjuk fontosnak megjegyezni: (a) A vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés alapegységei a *nemzetközi vízgyűjtő szintjén jelentős víztestek* voltak; nevezetesen a 4000 km²-nél nagyobb folyó víztestek (ebből 681 darabot tartottak számon), a 100 km²-nél nagyobb tavak (6 db; köztük a Balaton és a Fertő-tó), és a vízgyűjtő szinten jelentős, határokon átnyúló felszín alatti víztestek. (b) A vizek egységes értékelése során *hiányzott* egy, a teljes Duna vízgyűjtőre kiterjedő *koherens ökológiai értékelési rendszer* (a terv elkészítése során ugyanis az egyes tagállamok értékelésére támaszkodtak). (c) A Duna vízgyűjtő vizsgálatának eredményei alapján négy *vízgyűjtő szintű, jelentős vízgazdálkodási probléma* került azonosításra, amelyek Magyarország szempontjából is jelentősek: (c1) szervesanyagokkal történő szennyezés, (c2) tápanyagokkal történő szennyezés, (c3) veszélyes anyagokkal történő szennyezés, (c4) a víztestek medrének, parti területeinek és vizének fizikai jellemzőiben bekövetkező változások.⁵⁹⁰

A Víz-keretirányelvben a vizekkel kapcsolatban megfogalmazott⁵⁹¹ *jó állapot*, mint elérendő cél eltérő kategóriákat takar a vizek különböző típusainál, továbbá nem minden víz esetében a jó állapot elérése elvárt, illetve nem minden víz esetében elvárt ugyanazon határidőre. (a) A felszíni vizek esetén az állapot meghatározása során figyelembe veszik az adott víz *ökológiai* (vagyis az adott felszíni vízzel kapcsolatban levő vízi ökoszisztémák szerkezetének és működésének minőségével összefüggő) és *kémiai állapotát*; ahhoz, hogy egy felszíni víztest esetén megállapítható legyen a jó állapot, az szükségeltetik, hogy mindkét paraméter (ökológiai, kémiai) megfeleljen a Víz-keretirányelv által meghatározott 'jó' szintnek. (b) A jelentősen (erősen) módosított⁵⁹² vagy mesterséges víztestek esetén a víz jó ökológiai állapota helyett a *jó ökológiai*

⁵⁸⁸ Az Európai Bizottság honlapjának (2011.12.22. adat) adatai alapján a vízgyűjtő-gazdálkodási terv elfogadásának eljárása még nem fejeződött be több országban: Belgium, Görögország, Spanyolország, Portugália; lásd (2012.07.13.):

http://ec.europa.eu/environment/water/participation/map_mc/map.htm A vízgyűjtő-gazdálkodási terv határidőre történő elfogadásának elmulasztása miatt indított eljárásban marasztalta az Európai Bíróság Görögországot; C-297/11. sz., *Bizottság kontra Görög Köztársaság* ügyben 2012. április 19-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

⁵⁸⁹ INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE PROTECTION OF THE DANUBE RIVER: *Danube River Basin District Management Plan*. 2009. december 14., IC/151 (végső változat).

⁵⁹⁰ VGT 8-5. melléklet [a honlapjukon ez 8-4. mellékletként szerepel!] *a Duna-vízgyűjtő magyarországi részére készülő vízgyűjtő-gazdálkodási terv és a Duna vízgyűjtőkerület vízgyűjtő-gazdálkodási tervének kapcsolata*, 2-4. p.

⁵⁹¹ Lásd a Víz-keretirányelv 2. cikkét, továbbá a V., VIII., IX. mellékleteit.

⁵⁹² „Vannak olyan természetes eredetű vízfolyások vagy állóvizek, amelyek állapotát, sőt esetenként jellegét az emberi beavatkozás jelentősen és tartósan megváltoztatta, és ennek fenntartása mellett a jó ökológiai állapot nem érhető el. Ha bizonyítható, hogy a társadalomilag fontos igény kielégítése más módon csak aránytalan költségek mellett lenne lehetséges, a víztest az úgynevezett 'erősen módosított' kategóriába sorolandó. Jelentősnek számító emberi igények lehetnek: árvízvédelem, belvízvédelem, tározás ivóvízi és öntözési céllal, energiatermelés, hajózás, rekreáció.” SOMLYÓDY László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*. Köztisztviselői Stratégiai Programok, Budapest, 2011, Magyar Tudományos Akadémia, 105. p. A jogszabályi fogalom kapcsán lásd a Víz-keretirányelv 4. cikk (3) bek.-ét.

*potenciál*⁵⁹³ elérése a cél. (c) A felszín alatti vizek esetében a vizsgálat részben más szempontok alapján történik; esetükben a kémiai szemponton túl a víz *menyiségi állapota* (vagyis az, hogy egy felszín alatti víztestet a közvetlen és közvetett vízkivételek mennyire befolyásolnak) bír jelentőséggel. (d) A vizek jó állapotát főszabály szerint 2015-ig kell elérni. Ezen határidőt azonban meghatározott esetekben ki lehet tolni; ezen hosszabbítás végső határideje 2027.⁵⁹⁴ (e) A tagállamok bizonyos esetekben a Vízeretirányelv által főszabályként megkövetelt környezeti célkitűzéseknél kevésbé szigorúakat is megcélozhatnak. Erre olyan víztestek esetén kerülhet sor, amelyeket annyira befolyásolt az emberi tevékenység, vagy amelyek természetes állapota olyan, hogy ezeknek a célkitűzéseknek az elérése nem valósítható meg, vagy aránytalanul költséges lenne.⁵⁹⁵ (f) A Vízeretirányelvben külön védelmi előírások vonatkoznak a megkülönböztetett védelmet igénylő területekre⁵⁹⁶ (az ún. *'védett területekre'*). Ezen területek között szerepelnek az ivóvíz kivételére alkalmas vizek és területeik is. Az ivóvíz kivételére használt vizek azonban ezen túl is speciális figyelmet igényelnek az irányelv vonatkozó előírásai értelmében;⁵⁹⁷ így, többek között, e vizek esetében be kell tartani a Vízeretirányelvben foglaltakon kívül az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló 98/83/EK irányelv előírásait is.⁵⁹⁸

Ahhoz, hogy a Vízeretirányelvben foglalt célok elérhetőek legyenek, a szabályozási rendszer fontos elemét képezi a víztestek állapotának *minősítése* az irányelvben foglalt

⁵⁹³ „*Jó ökológiai potenciál: A fontosnak ítélt emberi igények kielégítése mellett, a reális költségekkel elérhető legjobb állapotot jelenti. Abban különbözik a jó ökológiai állapottól, hogy a fenntartható emberi tevékenységhez kapcsolódó egyes hatások megmaradnak, például ... duzzasztómű, illetve völgyzárógát esetén a duzzasztott tér, avagy belvízcsatorna, illetve belvíztározó esetén a belvízvédelmi funkcióhoz kapcsolódó megváltozott vízjárás stb. Az említett jelentős hidrológiai és morfológiai elváltozások a biológiai viszonyokban is okoznak eltéréseket a hasonló természetes vizekhez képest.*” SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 104. p.

⁵⁹⁴ Kivételesen, azon víztestek esetében, „*ahol a természeti viszonyok olyanok, hogy a célkitűzések nem érhetők el ezen az időtartamon belül*”, vagyis 2027-ig, a tagállamok eltekinthetnek a célkitűzések teljesítése alól. Vízeretirányelv 4. cikk (1) és (4) bek.

⁵⁹⁵ Ezen esetben az EU által támasztott további követelményeket lásd a Vízeretirányelv 4. cikk (5) bekezdésében.

⁵⁹⁶ Egy terület védett területként történő kijelölésére sor kerülhet a felszíni és felszín alatti vizek védelme érdekében, vagy a közvetlenül a víztől függő élőhelyek és fajok megőrzése céljából. Lásd Vízeretirányelv 4. cikk (1) c) pont, 6-7. cikk, IV. melléklet. A védett területek típusai: (a) *emberi fogyasztásra szánt víz* kivételére kijelölt területek, (b) *gazdaságilag jelentős vízi fajok* védelmére kijelölt területek, (c) *üdülési célra* kijelölt víztestek (beleértve a 76/160/EGK irányelv által fürdővízként kijelölt területeket) (d) *tápanyagérzékeny területek* (beleértve a 91/676/EGK irányelv szerint veszélyeztetett övezetként kijelölt területeket és a 91/271/EGK irányelv szerint érzékeny területekként kijelölt területeket), (e) *az élőhelyek vagy állatfajok védelmére kijelölt területek* (beleértve a 92/43/EGK és a 79/409/EGK irányelv szerint kijelölt Natura 2000 helyeket).

⁵⁹⁷ Vízeretirányelv 7. cikk. A területek minősítésének alapját a 6/2002. (X1.5.) KvVM rendelet képezi. A VGT vonatkozó rendelkezései felhívják a figyelmet arra, hogy megfelelő ivóvízminőséget biztosító intézkedések keretében: „*Rendezni kell a használó/szennyező fizet elv alapján a költségviselési szabályokat. A vízbázis-védelem költségeit a vízdíjakban érvényesíteni kell.*” VGT, 313-314. p.

⁵⁹⁸ BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, 2011, Szent István Társulat, 452. p.

feltételeknek megfelelően.⁵⁹⁹ A felszíni vizek öt minősítési kategóriába (kiváló, jó, mérsékelt, gyenge, rossz) sorolhatók az ökológiai és kémiai állapotuk alapján (az adott víz összesített minőségét a két paraméter közül a gyengébb határozza meg). A felszín alatti vizek a mennyiségi illetve kémiai állapotuk alapján ezzel szemben pusztán két kategóriába (jó, gyenge) sorolódnak; a felszín alatti vizek esetében is elmondható az, hogy az adott víz összesített minőségét a két paraméter közül a gyengébb határozza meg.⁶⁰⁰

A Víz-keretirányelv által megkövetelt cél elérése érdekében a tagállamoknak *intézkedési programot* kell alkotniuk.⁶⁰¹ Az intézkedési programokat legkésőbb a Víz-keretirányelv hatálybalépését (2000. december 22.) követő kilenc éven belül ki kell dolgozni, és minden intézkedést (melyek két alapvető csoportja: az alapintézkedés és kiegészítő intézkedés) át kell ültetni a gyakorlatba legkésőbb az irányelv hatálybalépését követő 12 éven belül; megfelelő időközönként az intézkedési programokat felül kell vizsgálni.⁶⁰² A Víz-keretirányelvben megfogalmazott célok elérése érdekében a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük a szennyező fizet elvére illetve a költségmegtérülés elvére, továbbá a vízkészletek hatékony felhasználására is.⁶⁰³ Az egyes intézkedések sikeres végrehajtása

⁵⁹⁹ Ezzel kapcsolatban lásd még a Víz-keretirányelv 5., 8. cikkeit és V. mellékletét. A magyar monitoring kapcsán számos kritika került megfogalmazásra a magyar tudomány részéről. Különösen problémásnak ítélték azon eseteket, amikor mérés helyett szakértői becsléssel került sor a minősítésre; lásd SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 109-110. p. Mindemelllett a Víz-keretirányelv 8. cikkéhez kapcsolódó jelentéstételi kötelezettség kapcsán az Európai Bizottság méltatta Magyarország „világos” jelentését; EK Bizottság COM(2009) 156 végleges sz. közleménye a 2000/60/EK irányelv (víz-keretirányelv) 18. cikkének (3) bekezdésével összhangban a vizek állapotának megfigyelésére irányuló programokról, Brüsszel, 2009.4.1., 4. p.

⁶⁰⁰ A magyar vizek minősítéséről lásd VGT, 186-240. p. „A Duna vízgyűjtőjén azonosított vízgyűjtő jelentőségű 681 vízfolyás víztest közül ... a víztestek 60%-ának állapotát elfogadhatónak ítélték. A VKI mentességekre vonatkozó 4(4) cikkét alkalmazták 259 víztest esetén (38%), a 4(5) cikket 10 víztest (1%), a 4(7) cikket pedig 20 víztest (3%) esetén ... A magyarországi részvízgyűjtő vízgyűjtő-gazdálkodási terve szerint „kiváló” állapotú vízfolyás egy sem lett, jó állapotot pedig mindössze 24 (az összesnek 6%-a) ért el... Ez azt jelenti, hogy a természetes vízfolyásoknak több, mint 94%-a intézkedést igényel! ... A vizek szennyezettsége a vízfolyások mintegy 50%-ában akadálya a VKI szerinti jó állapot elérésének. A magyarországi részvízgyűjtő vízgyűjtő-gazdálkodási terve szerint az országban található 1267 felszíni víztest 16%-a jelenleg jó állapotú, illetve erősen módosított, vagy mesterséges víztestek esetén eléri a jó potenciált. 2015-ig a víztestek további 8%-a éri majd el a jó állapot/jó potenciál követelményeit a tervezett intézkedések hatására. Tehát 2015-re az országban kijelölt víztestek 23%-a fog megfelelni a VKI előírásainak, a többire valamilyen mentességet kell kérni. ... A természetes vízfolyás víztestek 89%-ában a költségek aránytalan nagysága az oka annak, hogy nem lehet a jó állapotukat 2015-ig biztosítani. Az előbbiekről a hazai felszíni vizek rosszabb állapotban vannak a Duna vízgyűjtő többi országának vizeinél vagy az értékelési rendszerünk túl szigorú. ... A Duna vízgyűjtő-gazdálkodási terve szerint a 11 vízgyűjtő szinten jelentős nemzetközi felszín alatti víztest közül öt víztest nemzeti részén élték a határidő halasztás lehetőségével a kémiai állapot és két víztest nemzeti részén a mennyiségi állapot miatt.” VGT 8-5. melléklet (a honlapjukon ez 8-4. mellékletként szerepel) a Duna-vízgyűjtő magyarországi részére készülő vízgyűjtő-gazdálkodási terv és a Duna vízgyűjtőkerület vízgyűjtőgazdálkodási tervének kapcsolata 9. p.

⁶⁰¹ Víz-keretirányelv 11. cikk és VI. melléklet. A magyar intézkedésekről lásd: VGT, 271-374. p.

⁶⁰² Víz-keretirányelv 11. cikk (7)-(8) bek.

⁶⁰³ Víz-keretirányelv 9. cikk. A két elv tartalmát a MTA Stratégia a következőképpen foglalja össze: [A költségmegtérülés elve] „gyakorlatilag a szolgáltatási díjak és járulékok rendszerének olyan megalkotását jelenti, amely a vízkészletek hatékony használatára ösztönöz, és biztosítja a víz

érdekében az EU komoly támogatási pénzeszközöket tett elérhetővé a tagállamok számára.⁶⁰⁴

Hasonlóan más vízvédelmi irányelvekhez, a Víz-keretirányelvben is feltűnnek olyan előírások, amelyek az egyes tagállamok határain átnyúló vízügyi kérdéseket hivatottak rendezni. Ezek kapcsán korábban már utaltunk a nemzetközi vízgyűjtő kerületek alakításának esetkörüre.⁶⁰⁵ Ezen túl léteznek azonban más esetkörök is, mint például a *'tagállami szinten megoldhatatlan problémákra'* vonatkozó megoldási lehetőség. A vonatkozó előírások⁶⁰⁶ alapján, ha egy tagállam olyan problémát azonosít, amely hatással van a vizeivel való gazdálkodásra, de a tagállam által nem oldható meg, jelentheti az ügyet a Bizottságnak vagy bármelyik érintett tagállamnak, és ajánlásokat tehet annak megoldására. A Bizottság hat hónapon belül válaszol a tagállamoktól kapott bármely jelentésre vagy ajánlásra.⁶⁰⁷

Mint az egyes kibocsátásokra (emissziókra) vonatkozó szabályozási modell kapcsán már említésre került, a Víz-keretirányelv által megalkotott szabályozási rendszer fontos elemét képezi, hogy a 2006/11/EK irányelv helyét 2013. december 22-ével sok tekintetben a Víz-keretirányelv veszi át.⁶⁰⁸

Kétség nem fér hozzá, hogy a Víz-keretirányelv fontos változásokat hoz(ott) a vizek uniós és tagállami szabályozásában, ugyanakkor a szabályozásnak vannak/lehetnek bizonytalan pontjai; így például: (a) A kiváló ökológiai állapot megítélésnek egyik feltételét képezi egyfajta eredeti vízi környezeti állapot ismerete. Azonban léteznek olyan tagállamok (pl. Egyesült Királyság), amelyek esetében lényegében nem beszélhetünk emberi tevékenység hatásaitól mentes víztestekről. Ebből következően esetükben már eleve egy vitatható alapon történik a vizek minőségének megállapítása. (b) A jó ökológiai állapot elérése, mint cél alól számos olyan kivétel van, amelyek alkalmazása a tagállamok hatáskörébe

használatából adódó összes üzemeltetési, fenntartási, vízkészletvédelmi költség megtérítését, valamint fedezetet nyújt a szükséges pótlásokra is. A szennyező/használó fizet elv érvényesítése pedig azt jelenti, hogy a használathoz kapcsolódó költségeket vagy a károsodott vizek állapotának helyreállítási költségeit a használónak, illetve a károsodás felelősének kell megfizetnie." SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 105. p. Az elveknek a magyar jogrendszerbe történő átültetéséről lásd a 221/2004. (VII.21.) Korm. rendelet 16-17. §-ait.

⁶⁰⁴ A VKI intézkedésekhez kapcsolódó EU támogatások listáját lásd a VGT 8-3. melléklet 1. mellékletében. A program finanszírozásának, mint kritikus pontjának elemzéséről lásd SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 114-115. p.

⁶⁰⁵ Víz-keretirányelv 3. cikk (3)-(6) bek., 13. cikk (2)-(3) bek.

⁶⁰⁶ Víz-keretirányelv 12. cikk.

⁶⁰⁷ A korábbi időszakhoz képest a Víz-keretirányelvvvel kialakított egyeztetési kereteknek köszönhetően a MTA Stratégia kedvező változásokat tapasztal a kétoldalú nemzetközi kapcsolatokban („rendszeres, a korábbinál tartalmasabb egyeztetés, közös projektek indítása a problémák tisztázására, a hazainál kedvezőbb megoldást nyújtó határon túlról történő vízvásárlás”), ugyanakkor megállapítja azt, hogy „hazai víztestek jó állapota érdekében külföldön végrehajtandó intézkedésekre azonban nincs garancia, a számonkérésnek nincs gyakorlatilag működő jogi kerete (a nemzetközi gyakorlat ebben a kérdésben túl általános és kevésbé hatékony...)”. SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 113-114. p. Összuniós szinten a tagállamok nemzetközi együttműködéseiben tapasztalható hiányosságokra hívja fel a figyelmet az EURÓPAI BIZOTTSÁG: COM(2007) 128 végleges sz. közleménye a fenntartható vízgazdálkodás irányában az Európai Unióban, Brüsszel, 2007.3.22., 13. p.

⁶⁰⁸ Lásd a Víz-keretirányelv 4. cikk (1) bek. a) iv. pont, 16. cikk, VIII., IX. és X. melléklet.

illetve mérlegelésbe tartozik (pl. a jelentősen (erősen) módosított vagy mesterséges víztestek esete). Ennek kapcsán kérdésként vehető fel, hogy mennyiben szolgálja mindez azon általános uniós célt, hogy a fent részletezett határidőre Európa vizei elérjék a jó állapotot. (c) A Víz-keretirányelvben foglalt célok teljesítésének pontos költségeit rendkívül nehéz meghatározni. Érthető módon mindez nem segíti az uniós jognak való megfelelést.⁶⁰⁹ (d) A Víz-keretirányelv nem szabályozza azt az esetet, hogy mi történik akkor, ha 2027-ig nem teljesül a jó állapot, mint elérendő cél.⁶¹⁰ Ezen, illetve ezekhez hasonló bizonytalanságoknak is betudható az, hogy a Víz-keretirányelv végrehajtása kapcsán a gyakorlatban számos probléma vetődött fel, főleg a vállalt határidők betartása vonatkozásában.⁶¹¹

3.3. Vizeink védelme a magyar jogszabályokban

A magyar jogban nagyszámú jogszabály vonatkozik közvetlenül a vizek használatára, hasznosítására, védelmére. Jelen munkának nem célja ezen óriási joganyag részletes bemutatása. Ehelyett a legfontosabb alapintézmények ismertetését követően, mintegy az integratív szemlélet mentén és a víz természeti erőforrás jellegéből kiindulva, röviden a víz más ágazatokban betöltött szerepével és a kapcsolódó szabályozás elemzésével foglalkozunk.

⁶⁰⁹ BELL – MCGILLIVRAY: *Op. cit.* 594-595. p. Több tagállam is jelezte (Hollandia, Egyesült Királyság), hogy – tekintettel a várható költségek nagyságára – a 2015 határidő tarthatatlan számára, és – élve az irányelv nyújtotta lehetőséggel – 2027-ig nyújtja ki a cél elérésének tervezett dátumát. KRÁMER (szerk.): *Op. cit.* 256. p.

⁶¹⁰ KRÁMER (szerk.): *Op. cit.* 256. p.

⁶¹¹ A Víz-keretirányelvben szereplő számos határidőt veszi sorra a már hivatkozott COM(2009) 156, 1. p. A határidők be nem tartása miatt kezdeményezett eljárást az Európai Bizottság több állam ellen is; lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Sixth Annual Survey on the implementation and enforcement of Community environmental law 2004*. SEC(2005) 1055, Brüsszel, 2005.08.17., 11-12. p. 2007-ben az Európai Bizottság egy közleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy a „jogszabályok átültetésének minősége gyenge. Előzetes becslés alapján a Bizottság megállapította, hogy ... 19 tagállam mutat súlyos hiányosságokat.”; lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG: COM(2007) 128, 6. p. Az irányelv különböző rendelkezései előírt határidőn belüli átültetésének elmulasztása miatt marasztalta az Európai Bíróság többek között Olaszországot [C-85/05. sz., *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 2006. január 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-00009*. o.); illetve C-85/07. sz., *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-00194*. o.)], Portugáliát [C-118/05. sz., *Bizottság kontra Portugál Köztársaság* ügyben 2006. január 12-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-00011*. o.)], Spanyolországot [a hatáskörrel rendelkező hatóság kijelölésének elmulasztása miatt; C-516/07. sz., *Bizottság kontra Spanyol Királyság* ügyben 2009. május 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-00076*. o.)], Máltát [a monitoring rendszer hiánya és a jelentéstételi kötelezettség elmulasztása miatt; C-351/09. sz., *Bizottság kontra Máltai Köztársaság* ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)], etc.

3.3.1. A vízvédelem főbb pillérei a magyar jogban

I. A magyar vízvédelemre jelentős hatással bírnak az EU vízvédelmének jogi előírásai. Ennek megfelelően számos – az előző alfejezetben említett – uniós relevanciájú kérdéskörrel jelen részben nem foglalkozunk. Az uniós előírások kapcsán ismételtelen utalnunk kell ugyanakkor arra, hogy az uniós előírások elsősorban a vízvédelem minőségi aspektusaival kapcsolatban fogalmaznak meg követelményeket. Ennek megfelelően a vízvédelem mennyiségi kérdéseinek szabályozása kapcsán a tagállamok nagyobb szabadsággal rendelkeznek, mint a vízvédelem minőségi aspektusai esetén.

II. A magyar jogrendszerben a témánkhöz kapcsolódó legalapvetőbb előírásokat az alkotmányjog rögzíti. Ez így volt már a rendszerváltáskor lényegében újraalkotott, a Magyar Köztársaság *Alkotmányáról* szóló 1949. évi XX. törvényben is, amelynek különösen két része, az egészséges környezethez való jog (18. §) valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog (70/D. §) érdemel kiemelés. A két jogszabályhely értelmezésében, illetve jelentéstartalmuk kibontásában (utalva itt a 'láthatatlan Alkotmány' koncepciójára) az Alkotmánybíróságnak meghatározó szerepe volt. Az értelmezés során⁶¹² az AB különös figyelmet szentelt a környezethez való jog természetének (olyan alapjog, amelynek intézményvédelmi oldala a meghatározó) illetve az állam e jog alapján fennálló kötelezettségének. A jog kapcsán az AB megállapította a visszalépés tilalmát, amely súlyos kötelezettséget ró a jogalkotóra, és csak kivételes esetben engedi a már létező környezetvédelmi szint megváltoztatását.⁶¹³

Az Alkotmányt 2012. január 1. napjával felváltó *Alaptörvény*, azon túl, hogy – lényegében – átvette a korábbi környezethez való jogról szóló szabályozást (XX., és XXI. cikkek),⁶¹⁴

⁶¹² A jog értelmezésénél lásd különösen a 28/1994. (V.20.) AB határozatot, illetve a 675/B/2005. AB határozatot (Budapest, 2006.04.03.).

⁶¹³ A Magyar Köztársaság Alkotmányának és a környezethez való jog kiváló elemzését tartalmazza, és ezért a témában az elmúlt húsz év alkotmányos gyakorlatának – megítélésünk szerint – megkerülhetetlen szakirodalmává vált: FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, 2006, Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK. Az Alkotmány 18. és 70/D. §-ai, valamint a vonatkozó AB-joggyakorlat sommás értékelését szintén lásd Tóle: FODOR László: Természeti tárgyak egy új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/21, 4-5. p. (a tanulmányban többször rögzített érvelés [6-7. p.], hogy bizonyos megfogalmazásokat Fodor L. azért nem tartana szükségesnek rögzíteni az új alkotmányban, mivel azok az EU bizonyos szabályaiban már rögzítettek, és ekképpen ránk nézve is kötelezőek már; meglátásom szerint az ilyen érvelés nem számol azzal a lehetőséggel, hogy Magyarország a jövőben – adott esetben rajta kívül álló okból – elveszítheti az uniós tagságát).

⁶¹⁴ A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása szerint: „*az Alaptörvény biztosítja az elmúlt húsz év környezetvédelmi jogértelmezésének folytonosságát, annak alapjai fenntartásával, legelsősorban is az egészséges környezethez való jog kimondásával és megerősítésével. Ez az alkotmánybírói és az ombudsmani joggyakorlat, illetve az egészséges környezethez való jog kimunkált tartalmának, az azt megtöltő elveknek és követelményeknek a megőrzését jelenti elsősorban*”; JNO: 258/2011. sz. állásfoglalás az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről, 3. p. V.ö. BÁNDI Gyula: Gondolatok a környezethez való jogról. In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 6-15. p.; PRUGBERGER Tamás: Adalékok az új alkotmány rendszeréhez és tartalmi kérdéseire. *Polgári Szemle*, 2010/5.

„több tekintetben további érdemi eredményeket tartalmaz, illetve előremutató rendelkezéseivel lehetőséget teremt a tényleges előremozduláshoz, fejlődéshez”.⁶¹⁵ Ezen új szabályok között az Alaptörvény több vízzel kapcsolatos rendelkezést is megfogalmazott: Egyrészt az Alaptörvény P) cikke értelmében „a természeti erőforrások, különösen... a vízkészlet... a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Van olyan álláspont, amelyik szükségtelennek tartotta a vizekkel kapcsolatos ilyen jellegű, bővített megfogalmazás Alaptörvényben rögzítését, lényegében azon az alapon, hogy a korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján a víz amúgy is beleértendő az élet természeti alapjai körébe.⁶¹⁶ Magunk részéről ugyanakkor szeretnénk felhívni a figyelmet arra, amit korábban, a víz nemzetközi védelme kapcsán már – Raisz Anikó gondolatait átvéve – a (nemzetközi jogban egyre gyakrabban felvetett) *‘emberiség közös öröksége’* kitétel vizekre történő alkalmazásának lehetősége kapcsán rögzítettünk (nevezetesen, hogy e kitételre hivatkozás az egyes, fosszilis vízkészletekkel rendelkező államok szuverenitását nagymértékben korlátozva, hozzáférést enged másoknak is a nem megújuló felszín alatti vizekhez). Ennek tükrében magunk nem tartjuk túlzónak a P) cikkben történő hangsúlyos előírások létét... A másik expressis verbis vízre vonatkozó jogszabályhely az Alaptörvény XX. cikkének (2) bekezdése, amely alapján Magyarország a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését több más mellett „az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával... segíti elő.”⁶¹⁷ Az Alaptörvény ezen XX. cikke, ekképpen fontos utalást tartalmaz a vízhez való jogra, amelynek részletesebb kifejtésére munkánk későbbi részében térünk ki.

III. A vizek védelmét több törvény⁶¹⁸ is érinti, amely törvények közül, jelentőségüknél fogva különösen a *környezet védelmének általános szabályairól* szóló 1995. évi LIII.

⁶¹⁵ JNO: 258/2011. sz. állásfoglalás, 3. p.

⁶¹⁶ FODOR László: A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban. Op. cit.; v.ö. PÁNOVICS Attila: Környezetvédelem az új alkotmányban, *Kül-Világ*, 2011/1-2, 117-133. p.; RAISZ Anikó: A Constitution's Environment, Environment in the Constitution – Process and Background of the New Hungarian Constitution. *Revue Est Europa*, 2011/Különkiadás 1, 47-51. p.

⁶¹⁷ Témánk szempontjából még érdemes megemlíteni az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának 7. felhívását: „Vállaljuk, hogy örökségünket, ... 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.”; továbbá – a munkánk korábbi részében már elemzett – 38. cikk (1) bekezdését: „Az 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.”

⁶¹⁸ Lásd a teljesség igénye nélkül, például a 2009. évi CXLIV. törvényt a *vízitársulatokról*, 2011. évi CCIX. törvényt a *víziközmű-szolgáltatásról* (Vksztv.), a 2011. évi CXXVIII. törvényt a *katasztrófavédelemről*, a 2000. évi CXII. törvényt (az ún. *Balaton-törvényt*), a 2004. évi LXVII. törvényt (az ún. *Vásárhelyi-terv továbbfejlesztéséről*), az 1997. évi XLI. törvényt a *halászatról és a horgászatról*, az 1996. évi LIII. törvényt a *természet védelméről*, az 1993. évi XLII. törvényt a *nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízmadarak tartózkodási helyéről* szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezmény és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28.-június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről, a 2003. évi XXXIII. törvényt az *afrikai-eurázsiai vándorló vízmadarak védelméről* szóló, Hágában, 1995. június 16-án aláírt nemzetközi megállapodás kihirdetéséről, az 1993. évi XLVIII. törvényt a *bányászatról*, a 2000. évi XLII. törvényt a *víziközlekedésről*, a 2005. évi CLXXXIV. törvényt a légi,- a vasúti és a *víziközlekedési balesetek és egyéb közlekedési események szakmai vizsgálatáról*, a

törvény (Kvt.) és a *vízgazdálkodásról* szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv.) emelkedik ki. A magyar szakirodalomban elterjedt nézet szerint a vízvédelemnek két aspektusa, oldala van. Az egyik a vizek minőségi kérdéseit taglaló ún. minőségi vízvédelem, a másik pedig a vízkészletek mennyiségi aspektusait magában foglaló ún. mennyiségi vízvédelem. Van olyan szerző, aki „általános szabályként” a víz minőségi védelmének kiindulási jogszabályaként a Kvt.-t, a víz mennyiségi védelmének bázisaként a Vgtv.-t határozza meg.⁶¹⁹ Ehhez kapcsolódóan létezik olyan értelmezés is, amely szerint egyébiránt a mennyiségi vízvédelem „leegyszerűsítve, általában azonosítható a vízgazdálkodással”,⁶²⁰ amely kijelentést a Vgtv. fogalomhasználatára⁶²¹ tekintettel csak bizonyos megszorításokkal lehet elfogadni; így például, hogy a Vgtv. vízgazdálkodási fogalmába nemcsak a víz védelme értendő bele, hanem a víztől való védelem is (értsd: a vízkárelhárítás). (A Vgtv. fogalomhasználatában a mennyiségi vízvédelem sokkal inkább a *vízkészlet-gazdálkodás*⁶²² meghatározásával jelölhető.) A legtöbb szerző egyetért ugyanakkor abban, hogy számos vízvédelmi jogszabály mind minőségi, mind mennyiségi előírásokat magában foglal, azaz a vízvédelem két aspektusa az egyes vízvédelmi jogszabályokban nem különül el élesen egymástól.⁶²³ Mindezt egyébiránt magának a Kvt.-nek a rendelkezései is megerősítik:⁶²⁴ ezek szerint a *környezeti elemek* (mint amilyen a víz,⁶²⁵ amely egyúttal *természeti erőforrás* is⁶²⁶) védelme egyaránt jelenti azok minőségének, mennyiségének és készleteinek a védelmét.

Végezetül érdekességképpen megjegyezzük, hogy míg a Kvt.⁶²⁷ vizet mint *korlátozottan előforduló (természeti) erőforrást* (valamint alapvető életfeltételt) határozza meg, addig a

2008. évi XLVI. törvény az *élelmiszerláncról* (például növényvédelem); a 2012. évi II. törvényt a szabálysértésekről (benne a *vízszennyezés*, továbbá az *ár- és belvízvédelmi szabálysértés*), a 2013. július 1. napjától hatályos 2012. évi C. törvényt a Büntető Törvénykönyvről (*környezetkárosítás, hulladékgazdálkodás rendjének megsértése*).

⁶¹⁹ MIKLÓS László: Op. cit. 75. p.

⁶²⁰ BÁNDI: *Környezetjog*. Budapest, 2011, Szent István Társulat, 453. p. Érdességképpen jegyezzük meg, hogy a korábban ismertetett, 1955-ös magyar-jugoszláv vízgazdálkodási megállapodás 1. cikkének 2. bekezdése szintén meghatározza a vízgazdálkodás fogalmát, méghozzá egy példálózó felsorolással (benne van pl. a vizek szennyeződése elleni védelem is, ami jelen terminológiával a minőségi vízvédelem körébe tartozik). Az 1955-ös megállapodás tehát egy tágabb értelemben vett vízgazdálkodási koncepcióra támaszkodik.

⁶²¹ „Vízgazdálkodás: a vizek hasznosítása, hasznosítási lehetőségeinek megőrzése, a vizek kártételei elleni védelem és védekezés (vízkárelhárítás)”; Vgtv. 1. sz. melléklet 22. pont; lásd továbbá a Vgtv. tárgyi hatályról rendelkező 1. § (1) bek.-ét.

⁶²² „Víz készlet-gazdálkodás: azoknak a tevékenységeknek az összessége, amelyeknek célja a vizek használatára irányuló igények kielégítése oly módon, hogy ennek következtében a vizek állapotában visszafordíthatatlan változás ne következék be és a vízkészlethez való hozzáférés lehetősége ne csökkenjen”; Vgtv. 1. sz. melléklet 29. pont.

⁶²³ Lásd például BÁNDI: *Környezetjog*. Budapest, 2011, Szent István Társulat, 454. p.; CSÁK: *Környezetjog*. Op. cit. 102. p.

⁶²⁴ Kvt. 13. § (2) bek.

⁶²⁵ „Környezeti elem: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői”; Kvt. 4. § 1. pont.

⁶²⁶ „Természeti erőforrás: a – mesterséges környezet kivételével – társadalmi szükségletek kielégítésére felhasználható környezeti elemek vagy azok egyes összetevői”; Kvt. 4. § 3. pont.

⁶²⁷ Kvt. 19. § (1) bek.

Víz-keretirányelv⁶²⁸ a felszíni és a felszín alatti vizeket 'elvben megújuló természeti erőforrásként' definiálja; a vízkörforgás sajátosságaira tekintettel – minthogy a vízkörforgás más aspektusait emelik ki – mindkettővel egyet lehet érteni (vagy éppen mindkettőt lehet vitatni).

III.1. A Kvt. a vizekkel kapcsolatban lényegében olyan általános előírásokat tartalmaz, amelyek végrehajthatóságuk érdekében további jogszabályi szabályozást igényelnek. Ennek megfelelően a Kvt. vizekkel kapcsolatos előírásai inkább a más végrehajtási jogszabályok által követendő védelmi szint meghatározása szempontjából bírnak jelentőséggel,⁶²⁹ mintsem a konkrét ügyek eldöntésében (esetleg az egyes engedélyezési eljárásokban szolgálhatnak valamiféle iránymutatásként).

A vizekkel kapcsolatos általános szabályok részletezése előtt a Kvt. az integratív szemlélet érvényesítése céljából meghatározza, hogy minden környezeti elemet önmagában, a többi környezeti elemmel alkotott egységben és az egymással való kölcsönhatás figyelembevételével kell védeni; valamely környezeti elem igénybevételének, illetve terhelésének megelőzése, csökkentése vagy megszüntetése céljából nem engedhető meg más környezeti elem károsítása, szennyezése.⁶³⁰

A vízvédelem *hatályának*⁶³¹ meghatározását követően, a Kvt. *általánosságban meghatározza* a következőket.⁶³² (a) A vizek természetes hozamát, lefolyását, áramlási viszonyait, medrét és partját csak a vízparti élővilág megfelelő arányainak megtartásával és működőképességük biztosításával szabad megváltoztatni úgy, hogy az a környezeti célkitűzések teljesítését nem veszélyeztetheti. (b) A környezet igénybevételét és használatát úgy kell megszervezni és végezni, hogy a vizek állapotára vonatkozó környezeti célkitűzések teljesüljenek; Ha a vizek egy elkülönített részére több azonos tárgyú környezeti célkitűzést szolgáló követelmény vonatkozik, akkor a legszigorúbbat kell alkalmazni. (c) A víz kitermelésének és felhasználásának feltételeit vízkészlet típusonként a területi adottságoknak megfelelően, igénybevételi határérték figyelembevételével kell megállapítani. (d) A környezet igénybevétele – így különösen a vízviszonyokba történő beavatkozások – esetén gondoskodni kell arról, hogy a víz, mint tájalkotó tényező fennmaradjon; a vízi és vízközeli, továbbá a felszín alatti víztől közvetlenül függő szárazföldi élőhelyek és élő szervezetek fennmaradásához szükséges feltételek, valamint a vizek hasznosíthatóságát biztosító mennyiségi és minőségi körülmények ne romoljanak. (e) Az ivóvízellátást biztosító, az ásvány- és gyógyvízhasznosítást szolgáló, a természet védelme szempontjából jelentős, az üdülési,

⁶²⁸ Víz-keretirányelv indoklásának (28) pontja.

⁶²⁹ FODOR: *Környezetjog*. Op. cit. 2006, 163. p.

⁶³⁰ Kvt. 13. § (1), (3) bek.

⁶³¹ A víz védelme kiterjed a felszíni és felszín alatti vizekre, azok készleteire, minőségére (beleértve a hőmérsékleti viszonyait is) és mennyiségére, a felszíni vizek medrére és partjára, a víztartó képződményekre és azok fedőrétegeire, valamint a vízzel kapcsolatosan kijelölt, megkülönböztetett védelem alatt álló (védett) területekre. Utóbbi körben védett területeket, (b) a külön jogszabály szerint gazdasági szempontból fontos vízi fajok védelmére kijelölt területeket, (c) a települési szennyvizek tisztítás utáni bebocsátása és a mezőgazdasági eredetű nitrát szennyezés szempontjából érzékeny területeket, (d) a vízi, vízközeli és a felszín alatti víztől jelentősen függő szárazföldi élőhelyek és élő szervezetek védelmére kijelölt területeket. Kvt. 18. § (1), (3) bek.

⁶³² Kvt. 18-21. §.

sportolási és terápiás hasznosításra kijelölt vízkészleteket fokozott védelemben kell részesíteni. (f) A vizek igénybevétele, terhelése, a vizekbe használt- és szennyvizek bevezetése – megfelelő kezelést követően – csak olyan módon történhet, amely a természetes folyamatokat és a vizek mennyiségi, minőségi megújulását nem veszélyezteti. (g) A kitermelt víz felhasználásáról gondoskodni kell; a kitermelést és a használt víznek a vizekbe történő visszavezetését, valamint a vizek átvezetését úgy kell végezni, hogy a vízadó és -befogadó közeg készleteit, minőségét és élővilágát kedvezőtlenül ne változtassa meg, öntisztulását ne veszélyeztesse.

A Kvt. a vizekre vonatkozó szabályokon túl számos olyan vizeken túlmutató jogintézményt szabályoz, amelyeknek a vízvédelem szempontjából alapvető szerepük van. Ezek közül kiemelendők az engedélyezési rendszer, az ehhez szorosan kapcsolódó környezetvédelmi hatásvizsgálat,⁶³³ valamint a környezetvédelem gazdasági és pénzügyi eszközei.⁶³⁴

III.2. A Vgtv. – a *hatály*⁶³⁵ és a szektor szempontjából fontos *fogalmak*⁶³⁶ meghatározásán túl – meghatározza az egyes vízgazdálkodási feladatok felelőseinek körét.⁶³⁷ Az államot

⁶³³ Kvt. 66-81. § (a környezethasználat feltételei és hatósági engedélyezése, etc.); a *környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról* 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet 1. sz. melléklete tartalmazza a környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységeket, köztük számos, a vízhasználatot ill. a vizek minőségét komolyan érintő tevékenységet (ezek közül közvetlenül kapcsolódnak a vízszektorhoz például bizonyos vízerőművek, 5 millió m³/év vízkivételtől felszín alatti vizek igénybevétele egy vízkivételi objektumból, 100 millió m³/év vízzállító-kapacitástól, felszíni vizek közötti vízátvétel, bizonyos víziutak ill. kikötők, bizonyos állandó árvízvédelmi művek, 50 000 LE-kapacitástól szennyvíztisztító telepek, bizonyos duzzasztóművek vagy víztározók, bizonyos vízbesajtolások felszín alatti vízbe, bizonyos halastavak engedélyezése); hasonlóan fontos a vizeket érintő a 2. sz. melléklet (az egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységekről) illetve a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség előzetes vizsgálatban hozott döntésétől függően környezeti hatásvizsgálatra kötelezett tevékenységek felsorolását tartalmazó 3. sz. melléklet (amelyben közvetlenül a vízszektort érinti például [amennyiben nem tartozik az 1. számú melléklet hatálya alá] bizonyos: hőenergiát termelő létesítmény [gőz és meleg víz előállítás]; vízerőmű; geotermikus energiát kinyerő, hasznosító létesítmény; gőz- és melegvízelosztó vezeték település külterületén felszín felett vezetve; ivóvíz-távvezeték; felszín alatti vizek igénybevétele egy vízkivételi objektumból; felszíni vizek közötti vízátvétel; víziút; kikötő; állandó árvízvédelmi mű; szennyvíztisztító telep; szennyvízgyűjtő hálózat; duzzasztómű vagy tározó; vízbesajtolás felszín alatti vízbe; halastó vagy tórendszer; állóvíz- és holtág-szabályozás; folyószabályozás vagy folyócsatornázás; vízfolyásrendezés).

⁶³⁴ Lásd például Kvt. 56-63. § (a környezetvédelem gazdasági alapjai).

⁶³⁵ A Vgtv. hatálya kiterjed (a) a felszín alatti és a felszíni *vizekre*, a felszín alatti vizek természetes *vízartó képződményeire*, illetőleg a felszíni vizek *medrére és partjára* (b) a mindezekre hatással lévő *vízilétesítményekre*, (c) *tevékenységekre* (melyek közül kiemelkednek a *vízimunka*, és a *vizek használata, hasznosítása*, vízkészletekkel való gazdálkodás), (d) *vízrajzi tevékenységre*, (e) *vízjárelhárításra*; a Vgtv. 1. § (1) bek., 1. sz. melléklet 23. [vízhasználat: a víz lefolyási, áramlási viszonyainak, mennyiségének, minőségének, továbbá a medrének, partjának a víz hasznosítása érdekében való befolyásolása]; 25. [vízimunka: rendeltetése, hogy a víz lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrét, partját a vizek kártételeinek elhárítása, a víz hasznosítása, minőségének és mennyiségének megfigyelése, ásványi és földtani kutatások végzése, ásványi nyersanyag kitermelése céljából befolyásolja], 26. [vízilétesítmény: lásd korábban], 29.

egyrészt a közhatalom birtokosaként, másrészt tulajdonosként terhelő *állami feladatokat*⁶³⁸ a Kormány a vízgazdálkodásért felelős miniszter (jelenleg: a vidékfejlesztési miniszter⁶³⁹), a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter (jelenleg: a belügyminiszter⁶⁴⁰) látja el.⁶⁴¹ Az igazgatási rendszer alsó szintjén hasonlóképpen elkülönülnek a feladatok: a tulajdonosi-igazgatási, valamint a vízkárelhárítással összefüggő feladatokat a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok,⁶⁴² míg a hatósági feladatokat a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek látják el.⁶⁴³ A kettősség tetten érhető az *önkormányzati feladatokban* is, amelyek szintén rendelkeznek mind közhatalmi, mind tulajdonosi feladatokkal (amelyek gyakorta átfedik egymást).⁶⁴⁴ A Vgtv.-ben a vízgazdálkodással összefüggő helyi vízügyi hatósági hatásköröket és a hatósági jogkört a helyi önkormányzatok jegyzői gyakorolják (másodfokon pedig a kormányhivatalok).⁶⁴⁵

[vízkészlet-gazdálkodás: lásd korábban], 30. [vízkárelhárítás: lásd később] pontok; A Vgtv. hatálya kapcsán lásd FODOR: *Környezetjog*. Op. cit. 2006, 160-164. p.

⁶³⁶ Lásd a Vgtv. 1. sz. mellékletét.

⁶³⁷ Az intézményrendszer vonatkozásában lásd még BOBVOŠ Pál: *Környezetjogi alapvetések*. In: MIKLÓS László (szerk.): *A környezetjog alapjai*. Szeged, 2011, SZTE ÁJK – JATEPress, 23-30. p.

⁶³⁸ Így *közhatalmi feladat* például a vízgazdálkodás országos koncepciójának kidolgozása, nemzetközi együttműködés, vízgazdálkodással összefüggő tevékenységek szabályozása, hatósági feladatok ellátása; az *állami tulajdon működtetésén alapuló feladat* például az állami tulajdonban lévő vízellátási létesítmények működtetése, vizek kártételei elleni védelem, vízbázis-védelem; lásd a Vgtv. 2. § (1) bek., 7. § (1)-(2) bek.

⁶³⁹ Lásd az *egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről* szóló 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet 94. § m) pontját. A konkrét hatáskör tartalmáról lásd a 109. § (6)-(7) bek.-ét, a 113. §-t.

⁶⁴⁰ Lásd a 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet 37. § x) pontját. A konkrét hatáskör tartalmáról lásd a 40. § (5b) bek.-ét.

⁶⁴¹ Lásd a Vgtv. 2. § (2)-(4) bek.

⁶⁴² Szám szerint 1 Főigazgatóság és 12 igazgatóság; lásd a *környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről* szóló 347/2006. (XII.23.) Korm. rendelet 7/B-7/C., 22-23., 33/B., 36. §-ait, valamint a 2. sz. mellékletét

⁶⁴³ Szám szerint 1 Főfelügyelősége, 10 felügyelőség és 2 kirendeltség (Baja, Gyula); lásd a 347/2006. Korm. rendelet 1-3., 5., 17., 33., 34. §-ait, valamint az 1. sz. mellékletét. Lásd továbbá a *vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról* szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 1. § (1) bek. a) pontját.

⁶⁴⁴ Így *közhatalmi feladat* például a helyi vízi közüzemi fejlesztési terv kidolgozása, a természetes vizek fürdőre alkalmas partszakaszainak és azzal összefüggő vízfelületének kijelölése, egyes vízgazdálkodási hatósági feladatok ellátása; az *állami tulajdon működtetésén alapuló feladat* például az önkormányzati tulajdonban lévő vízellátási létesítmények működtetése, helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, árvíz- és belvízelvezetés, gondoskodás a település nem közműves ivóvízellátásáról; lásd a Vgtv. 4. §, 7. § (3)-(4) bek., 7/A. §; lásd még FODOR: *Környezetjog*. Op. cit. 2006, 164-165. p.

⁶⁴⁵ Lásd a 72/1996. Korm. rendelet 1. § (1) bek. b) pontját, (3) bek.-ét. „A települési önkormányzat jegyzőjének hatósági engedélyre szükséges: [a] az 500 m³/év mennyiséget nem meghaladó és kizárólag házi, kommunális szennyvíz elszikkasztását szolgáló létesítmény megépítéséhez, használatbavételéhez, átalakításához és megszüntetéséhez; [b] olyan kút létesítéséhez, használatbavételéhez és megszüntetéséhez, amely a létesítő házi vízigényének 500 m³/év mennyiségig terjedő kielégítését szolgálja, valamint – parti szűrésű és a karszt- vagy rétegvíz készlet igénybevétele, érintése nélkül – kizárólag a talajvíz felhasználásával működik.”; 72/1996. Korm. rendelet 24-25. §.

A vízkészletekkel való gazdálkodás körében a Vgtv. számos – a mennyiségi és minőségi vízvédelem aspektusait érintő – szabályt tartalmaz. Ezek között több *általános előírást* is megfogalmaz, így például:⁶⁴⁶ (a) Az ivóvízellátást, az ásvány- és gyógyvíz hasznosítást szolgáló vagy erre kijelölt vizeket a vízkivétel védőidomainak, védőterületének külön jogszabályban meghatározott mértékű kijelölésével és fenntartásával fokozott védelemben és biztonságban kell tartani (vízbázisvédelem). (b) A távlati ivóvízbázis vagy az elvi vízjogi engedéllyel már lekötött vízkészlet védelme érdekében a vízügyi hatóság a Vgtv. alapján, külön jogszabály szerinti tulajdoni és használati korlátozást rendelhet el. (c) Aki a vízkészlet hasznosítására jogot szerzett, köteles a hasznosításba vont vízkészletet – a hasznosítás mértékének arányában – biztonságban tartani, továbbá gondoskodni a szennyvizek összegyűjtéséről, elvezetéséről, kezeléséről és a környezetvédelmi előírásoknak megfelelő elhelyezéséről. (d) Aki a szennyvízelvezető és -tisztító közműbe a meghatározott mértéket meghaladó károsító anyagot bocsát be, csatornabírságot köteles fizetni. (e) A felszín alatti vizet csak olyan mértékben szabad igénybe venni, hogy a vízkivétel és a vízutánpótlás egyensúlya minőségi károsodás nélkül megmaradjon, és teljesüljenek a vizek jó állapotára vonatkozó célkitűzések elérését biztosító követelmények. A vízigények a felhasználható vízkészlet mennyiségi és minőségi védelmére is tekintettel elsősorban a vízhasználat céljára még le nem kötött vízkészletből elégíthetők ki. (f) Az árpolitika kialakítása során érvényesíteni kell a vízszolgáltatások, a vízigénybevétel céljától függő költségek megtérülésének elvét (megkülönböztetve legalább a háztartási, ipari, mezőgazdasági igényeket), figyelembe véve a környezet- és vízkészlet-védelemmel összefüggő költségeket, a szennyező fizet elvet. Az árak megállapítása során figyelemmel kell lenni a megtérülés társadalmi, környezeti és gazdasági hatásaira. A Vgtv. ezen általános előírásait több végrehajtási jogszabály is pontosítja (lásd alább, a minőségi vízvédelem kapcsán írtaknál).

A Vgtv. egyik fontos előírása, hogy meghatározza *vízigények kielégítésének a sorrendjét*: (a) létfenntartási ivó és közegészségügyi, katasztrófa-elhárítási, (b) gyógyászati, valamint a lakosság ellátását közvetlenül szolgáló termelő- és szolgáltató tevékenységgel járó, (c) állattartási, haltenyésztési, (d) természetvédelmi, (e) gazdasági, (f) egyéb (így például sport, rekreációs, üdülési, fürdési, idegenforgalmi célú) vízhasználat. Ha a felhasználható vízmennyiség természeti vagy egyéb elháríthatatlan okból csökken, a vízhasználat – a létfenntartási vízhasználat kivételével – a *vízhasználati korlátozás sorrendjében* (ami kielégítési sorrend fordítottja) kártalanítás nélkül korlátozható, szüneteltethető, vagy a biztonsági követelmények megtartása mellett megszüntethető.⁶⁴⁷

A környezet- és vízkészlet-védelem szempontjából egyaránt fontosak a *vízkészletjárulékkal* kapcsolatos rendelkezések, amelyek alapján a vízhasználó (aki vízjogi engedély alapján vízhasználatot gyakorol vagy vízjogi engedélyben vízkészletet köt le) a vízjogi létesítési, üzemeltetési engedélyben lekötött vagy engedély nélkül felhasznált, az üzemi fogyasztó (aki ivóvizet szolgáltató közműről a saját gazdasági célú vízhasználatához településenként évi 10 000 m³-nél nagyobb vízmennyiséget használ fel) a ténylegesen igénybe vett vízmennyiség után vízkészletjárulékot köteles fizetni.⁶⁴⁸ A

⁶⁴⁶ Vgtv. 14. § (2)-(5) bek., 15. § (1)-(2), (7) bek.

⁶⁴⁷ Vgtv. 15. § (4)-(6) bek.

⁶⁴⁸ Vgtv. 15/A-15/E. §.

vízkeszletjárulékkal kapcsolatos szabályokra a magyar víziközmű-szolgáltatás finanszírozási kérdésköre kapcsán térünk még vissza.

A Vgtv. és a kapcsolódó jogszabályok⁶⁴⁹ részletesen szabályozzák a *vízjogi engedélyezés* szabályait. A vízjogi engedélyeknek három főbb típusa van:⁶⁵⁰ (a) *Az elvi vízjogi engedély* a vízjogi engedélyezési kötelezettség alá tartozó vízhasználat, vízimunka és vízilétesítmény műszaki tervezéséhez kapcsolódik. (b) *Létesítési vízjogi engedély* szükséges a vízimunka elvégzéséhez, a vízilétesítmény megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez. (c) *Üzemeltetési vízjogi engedély* a vízhasználat gyakorlásához, illetve a vízilétesítmény használatbeviteléhez, üzemeltetéséhez szükséges. Új vízjogi engedély csak abban az esetben adható ki, ha az engedélyesek számára az engedélyben meghatározott vízmennyiség biztosítható. Ha a vízimunka elvégzése, illetve a vízi létesítmény megépítése vagy átalakítása jogerős hatósági engedély nélkül, vagy a jogerős hatósági engedélytől eltérően történt, a létesítő részére az üzemeltetési engedély kiadása megtagadható.⁶⁵¹

A vízvédelem magas szintű védelmét garantálja a szabály, amely értelmében ha a vizek mennyiségi védelme, a vizek kártételeinek elhárítása, a károk megelőzése vagy a jogszerűen gyakorolt vízhasználat azt egyébként szükségessé teszi, a vízügyi hatóság a vízhasználót, vagy azt, aki a vízviszonyokba jogellenesen beavatkozott, a káros illetve a károsodás veszélyével fenyegető *állapot megszüntetésére, a szükséges vízimunka elvégzésére vagy meghatározott módon történő gyakorlására kötelezheti*. A vízügyi hatóság a jogszabályban, hatósági határozatban vagy közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban szereplő vízgazdálkodási előírást megszegő személlyel szemben *vízgazdálkodási bírságot* szabhat ki.⁶⁵²

Végezetül utalni kell arra, hogy az elmúlt majd két évtized számos módosítása (így – a teljesség igénye nélkül – a vizek tulajdoni kérdéseire vonatkozó előírásainak, a vízitársulatokról szóló szabályozásnak, valamint a víziközmű-szolgáltatásra vonatkozó szabályoknak a kikerülése a Vgtv.-ből) miatt időszerűnek tartjuk a Vgtv. újragondolását, illetve – a szükséges szerkezeti reformok okán – egy új jogszabállyal történő felváltását.

IV. Az európai uniós irányelvek illetve a magyar törvények végrehajtására számos jogszabály született. A vízvédelem rendszerének alapintézményeit ezek közül három jogszabályon keresztül kíséreljük meg bemutatni, más – jelent pontban nem részletezett – jogszabályok kapcsán pedig utalunk arra, hogy az uniós jog elemzésénél többük szabályozási kérdéskörét már elemeztük.

IV.1. A *felszíni vizek minősége védelmének szabályairól* szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet a Kvt. és a Vgtv. felhatalmazása alapján került elfogadásra, és a Vízkereitírányelvben foglalt célok végrehajtásának egyik fontos normája. Mindezek alapján a 220/2004. Korm. rendeletben megtalálhatjuk mind a vízminőség javításának (vagyis a *felszíni víz jó állapotának elérését* célzó), mind a további állapotromlás megelőzésének (például a különböző, a vizekre illetve a kibocsátásokra egyaránt vonatkozó

⁶⁴⁹ Lásd például a 72/1996. (V.22.) Korm. rendeletet.

⁶⁵⁰ Vgtv. 28. §.

⁶⁵¹ Vgtv. 29. § (2)-(3) bek.

⁶⁵² Vgtv. 29. § (3) bek., 32., 32/A. §.

határértékeken⁶⁵³ alapuló engedélyezési rendszer), mind a már bekövetkezett negatív hatások elhárításának (kármentesítés) eszközeit.

A megelőzés érdekében a használt illetve szennyvizet közvetlenül (vagyis további tisztítás nélkül) vagy közvetve (vagyis közcsatornán vagy közös üzemi csatornán keresztül) felszíni vízbe kibocsátó létesítmény létesítéséhez (bővítéséhez, illetve fejlesztéséhez) valamint a működésének megkezdéséhez és működtetéséhez, a létesítményt engedélyező hatóságok engedélyre szükecses.⁶⁵⁴ Tilos vízterhelést okozó új létesítményt telepíteni, ha a befogadó mértékadó vízszennyezettsége már meghaladja vagy a tervezett létesítmény szennyezőanyag-kibocsátásának hatására várhatóan meghaladhatja a vízszennyezettségi határértéket.⁶⁵⁵ A kibocsátási határértékeket a vonatkozó miniszteri rendeletben⁶⁵⁶ meghatározott vízszennyezettségi határértékek figyelembevételével kell meghatározni.⁶⁵⁷ A kibocsátási határértéket a kibocsátó számára a felügyelőség engedélyben állapítja meg.⁶⁵⁸ Közcsatornára történő vezetés esetében a kibocsátó a szennyvízkibocsátási engedély iránti kérelméhez csatolja a szolgáltatónak a befogadásra vonatkozó hozzájárulását, a hozzájáruláshoz szükséges tervet, valamint a szerződést.⁶⁵⁹ Az a személy (kibocsátó), aki tevékenysége során szennyvizet vagy használt vizet közvetlenül vagy közvetve felszíni vízbe, annak medrébe (azaz befogadóba) vezet, köteles a keletkezett szenny- vagy használt vizet az engedélyben előírt kibocsátási határértékre megtisztítani vagy megtisztíttatni.⁶⁶⁰

A szennyvízkibocsátásokat a felügyelőség, közcsatornába bocsátás esetén a szolgáltató ellenőrizheti. A 220/2004. Korm. rendeletben meghatározott kibocsátók (hatóság által jóváhagyott terv alapján) mindemellett önellenőrzésre kötelezettek.⁶⁶¹ Amennyiben a kibocsátott szennyvíz veszélyezteti vagy korlátozza a felszíni vízből kivett víz használatát, vagy károsan szennyezi a közcsatornát, illetőleg veszélyezteti a szennyvíztisztító működését a felügyelőség a kibocsátót határozatban kötelezi a szennyvízkibocsátás korlátozására vagy leállítására (objektív következmény, a víz, mint környezeti elem

⁶⁵³ A felszíni víz jó állapotának elérése érdekében a vízszennyező anyagok tekintetében megállapított környezeti célkitűzéseket, valamint a (víz kémiai állapotához kötődő) környezetminőségi és a (víz ökológiai állapotához kötődő) vízminőségi határértékeket (együtt: vízszennyezettségi határérték), továbbá a kibocsátási határértékeket a tevékenység és létesítmény tervezésénél figyelembe kell venni, valamint a megvalósítás és működtetés során be kell tartani; 220/2004. Korm. rendelet 9. § (3) bek. Az egyes fogalmak tekintetében lásd a 3. § 5. (környezeti célkitűzés), 9. (környezetminőségi határérték), 26. (kibocsátási határérték), 44. (vízminőségi határérték) pontjait.

⁶⁵⁴ 220/2004. Korm. rendelet 5. § (2) bek.; valamint 3. § 21. (közvetlen bevezetés), 22. (közvetett bevezetés), 33. (közös üzemi csatorna) pontok.

⁶⁵⁵ 220/2004. Korm. rendelet 10. § (2) bek.

⁶⁵⁶ 28/2004. (XII.25.) KvVM rendelet a vízszennyező anyagok kibocsátásaira vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól.

⁶⁵⁷ 220/2004. Korm. rendelet 14/A. §.

⁶⁵⁸ 220/2004. Korm. rendelet 18. § (1) bek. valamint 20. §.

⁶⁵⁹ 220/2004. Korm. rendelet 25. § (1)-(2) bek.

⁶⁶⁰ 220/2004. Korm. rendelet 3. § 6., 19. pontok; 9. § (1) bek.

⁶⁶¹ 220/2004. Korm. rendelet 27. § (1)-(2) bek., 28. § (1)-(2) bek.

védelve céljából).⁶⁶² A jogszabályban foglaltak megsértésének (jogellenességen alapuló) szankcióját képezik a csatornabírság (küszöbérték fölötti közcsatornába bocsátás esetén), a vízszennyezési bírság (a kibocsátási határértéket meghaladó mértékű közvetlen bevezetés vagy közös üzemi csatornába vezetés esetén), valamint a vízvédelmi bírság (bejelentési, engedélyezési, etc. kötelezettség elmulasztása esetén).⁶⁶³ Egyéb jogkövetkezményként a felügyelőség a szennyező tevékenységet részben vagy egészében korlátozhatja, felfüggesztheti, megtilthatja.⁶⁶⁴

A felügyelőség a felszíni víz jelentősen kedvezőtlen állapotának valószínűségéről birtokába került adat, információ alapján vizsgálatot folytat le.⁶⁶⁵ A kivizsgálás alapján a felügyelőség dönthet a kármentesítés elrendeléséről. A felügyelőség a kivizsgálás során, valamint a kármentesítés bármely szakaszában azonnali beavatkozást igénylő környeztkárosodás esetén a szükséges környezetvédelmi megelőző és kárelhárítással összefüggő, a vonatkozó kormányrendelet⁶⁶⁶ szerinti intézkedésről rendelkezhet.⁶⁶⁷ A kármentesítés végrehajtására kötelezett a felügyelőség által meghatározott adatot, információt a felügyelőség rendelkezésére bocsátja. A kármentesítés szakaszai: a tényfeltárás, a beavatkozás, valamint a mindezek során folytatott monitoring. A kármentesítés bármely szakasza a kármentesítés lezárásáig szükség szerint elrendelhető, illetve megismételhető.⁶⁶⁸ A kármentesítés tényfeltárás és beavatkozás szakaszaiban folytatott tevékenység környezetre gyakorolt hatását, eredményességét, továbbá a környeztkárosodás csökkenését, illetve megszűnését folyamatosan, illetőleg az egyes szakaszokat követő időszakokban a környezeti állapot változását a kötelezett monitoring keretében ellenőrzi.⁶⁶⁹

IV.2. A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet a Kvt. felhatalmazása alapján került elfogadásra, összhangban a Vgtv.-vel. Mint korábban már utaltunk rá, a felszín alatti vizek védelme, számos szabályozási előzmény ellenére is, lényegében meglehetősen új területe a vízvédelmi jognak.⁶⁷⁰ A 219/2004. Korm. rendelet – illeszkedve a Víz-keretirányelv által támasztott követelmények rendszerébe – alapvető célkitűzésként határozza meg: a Kvt.-ben meghatározott időpontig⁶⁷¹ el kell érni, hogy a

⁶⁶² A települési szennyvíztisztító telepek, a közszolgáltatást végző, létfenntartási, közegészségügyi, közoktatási és tűz- és katasztrófavédelmi feladatokat ellátó intézmények kivételével; 220/2004. Korm. rendelet 14. § (5) bek.

⁶⁶³ Aki rendkívüli szennyezést okoz, rendkívüli vízszennyezési vagy csatornabírságot köteles fizetni. 220/2004. Korm. rendelet 31., 35., 36. §.

⁶⁶⁴ 220/2004. Korm. rendelet 37. §.

⁶⁶⁵ 220/2004. Korm. rendelet 39/A. § (1) bek.

⁶⁶⁶ 90/2007. (IV.26.) Korm. rendelet a környeztkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről.

⁶⁶⁷ 220/2004. Korm. rendelet 39/A. § (3)-(4) bek.

⁶⁶⁸ 220/2004. Korm. rendelet 39/B. § (1)-(3) bek.

⁶⁶⁹ 220/2004. Korm. rendelet 39/E. § (1) bek.

⁶⁷⁰ Lásd még a 219/2004. Korm. rendelet által hatályon kívül helyezett, a felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő egyes feladatokról szóló 33/2000. (III. 17.) Korm. rendeletet.

⁶⁷¹ „A... vizek jó állapotára vonatkozó környezeti követelményeket – ha a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól szóló jogszabály eltérően nem rendelkezik – ... 2015. december 22-ig kell teljesíteni.”; Kvt. 110. § (2) bek.

felszín alatti víztestek állapota feleljen meg a jó állapot, azaz a jó mennyiségi és minőségi állapot követelményeinek.⁶⁷²

A felszín alatti vizek szempontjából, a 219/2004. Korm. rendeletben található konkrét tiltások⁶⁷³ mellett (illetve azok kiegészítéseként), szintén nagy jelentősége van a *vizek minőségi⁶⁷⁴ és mennyiségi⁶⁷⁵ védelmére* is kiterjedő, különböző határértékeket (igénybevételi,⁶⁷⁶ kibocsátási,⁶⁷⁷ szennyezettségi,⁶⁷⁸ kármentesítési célállapot határérték⁶⁷⁹) alkalmazó engedélyezési rendszernek, amely engedélyezési rendszer több ponton is kapcsolódik a vizek használatán túlmutató *általános környezetvédelmi engedélyezési rendszerhez*⁶⁸⁰ (környezetvédelmi engedély, egységes környezethasználati engedély, etc.).

A 219/2004. Korm. rendelet másik fajsúlyos jogintézménye a felszíni vizek kapcsán már taglalt kármentesítés. A kármentesítés kötelezettje lehet az adott tevékenység folytatója (a felelős) illetve az állam is. Utóbbi esetkör kapcsán bír nagy jelentőséggel az Országos Környezeti Kármentesítési Program.⁶⁸¹ Tartós környezetkárosodás esetén a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség a tényfeltárás eredménye alapján határozatot hoz, és azt a vázrajzzal együtt megküldi az illetékes körzeti földhivatalnak a tartós környezetkárosodás tényének ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyzése végett.⁶⁸²

⁶⁷² 219/2004. Korm. rendelet 4. § (1) bek. A felszín alatti víztestek kijelöléséről, felülvizsgálatáról és állapotának figyelemmel kíséréséről a vízgazdálkodásért felelős miniszter a vízügyi igazgatóságok és a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bevonásával gondoskodik; 219/2004. Korm. rendelet 5. § (3) bek.

⁶⁷³ Így például: (a) Tilos az 1. számú melléklet szerinti szennyező anyagnak, illetve az ilyen anyagot tartalmazó, vagy lebomlásuk esetén ilyen anyag keletkezéséhez vezető anyagnak a felszín alatti vízbe történő közvetlen bevezetése; a felszín alatti vízbe veszélyes anyagok közvetett bevezetése; 219/2004. Korm. rendelet 10. § (2) bek. (b) Főszabályként tilos szennyező anyagnak mélyinjektálással történő elhelyezése vagy bármilyen módon történő mélybesajtolása; 219/2004. Korm. rendelet 11. § (1) bek.

⁶⁷⁴ 219/2004. Korm. rendelet 6. § (1)-(2) bek.

⁶⁷⁵ Nem ivóvízminőségű vízigény kielégítésére jó minőségű felszín alatti víz vízkivétele csak akkor engedhető meg, ha a vízigény felszíni vízből történő kielégítése a költség-haszon elemzés eredménye szerinti aránytalanul magas költség, illetve a természeti viszonyok miatt nem valósítható meg. 219/2004. Korm. rendelet 12. § (2) bek.

⁶⁷⁶ 219/2004. Korm. rendelet 12. § (3) bek.; 3. § 6. pont (igénybevételi határérték).

⁶⁷⁷ 219/2004. Korm. rendelet 13. § (1) bek., 14. § (1) bek.

⁶⁷⁸ 219/2004. Korm. rendelet 13. § (1) bek., 14. § (1) bek.; 3. § 3. pont (szennyezettségi), 5. pont (egyedi szennyezettségi határérték); lásd továbbá a 6/2009. (IV.14.) KvVM–EüM–FVM együttes rendeletet a *földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről*.

⁶⁷⁹ 219/2004. Korm. rendelet 13. § (1) bek., 14. § (1) bek.; 3. § 4. pont (kármentesítési célállapot határérték).

⁶⁸⁰ Lásd például: 219/2004. Korm. rendelet 13. § (8) bek., 15. § (1) bek.

⁶⁸¹ 219/2004. Korm. rendelet 19. § (1)-(2), (9) bek., 20. § (2) bek.; lásd továbbá a 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendeletet.

⁶⁸² Tartós környezetkárosodásnak minősül, ha a rendelet hatálya alá tartozó tevékenység olyan károsodást okozott a földtani közegben, illetve a felszín alatti vízben, amely a természeti folyamatok vagy beavatkozás révén a tényfeltárási záródokumentáció elfogadásától számított öt éven belül sem

A felszín alatti vizet veszélyeztető, felszín alatti vizet, a földtani közeget szennyező, károsító környezethasználat gyakorlását a hatóság – a környezeti kockázat, valamint az emberi egészség veszélyeztetésének mértékétől függően – korlátozza, felfüggeszti, vagy megtiltja, vagy a szükséges intézkedéseket az erre hatáskörrel rendelkező szervnél kezdeményezi.⁶⁸³ Mindezen túl felszínalattivíz-védelmi bírságot köteles fizetni a tevékenységet folytató (a) a szennyező anyagok felszín alatti vízbe történő bevezetésére illetve szennyező anyagok mélyinjektálására vonatkozó szabályok megszegése, (b) jogerős kármentesítési beavatkozásra vonatkozó határozat végre nem hajtása, (c) a jogszabályban, illetve hatósági kötelezésben előírt adatszolgáltatási, bejelentési kötelezettség teljesítésének elmulasztása miatt.⁶⁸⁴

IV.3. A vízvédelem fontos kérdéskörét jelenti a vízbázisok védelme. A kérdéskör kapcsán a VGT arra hívja fel a figyelmet, hogy „*összesítve, eddig 5 felszíni és 712 felszín alatti ivóvízbázis védőidomát, illetve védőterületét határozták meg vagy a meghatározás folyamatban van (a 123/1997 Korm. rendelet szerint). Ez a vízbázisok 40%-át jelenti, azonban az összkapacitáshoz viszonyítva a teljesítés közel 90%-os.*”⁶⁸⁵ A magyar jogrendszer ezen elemét képező, a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII.18.) Korm. rendelet a Vgtv. felhatalmazása alapján került elfogadásra. A rendelet hatálya az ivóvízminőségű vízigények kielégítését, az ásvány- és gyógyvízhasznosítást szolgáló, (igénybe vett, lekötött vagy távlati hasznosítás érdekében kijelölt) *vízbázisokra*, továbbá az ilyen felhasználású víz kezelését, tárolását, elosztását szolgáló *vízilétesítményekre* terjed ki.⁶⁸⁶ A védelem különbözőképpen valósul meg az egyes vízbázisok, ill. a vízilétesítmények esetén.⁶⁸⁷ (a) *felszín alatti vízbázisnál* a védelem védőidom, védőterület⁶⁸⁸ (ezeken belül belső, külső, valamint hidrogeológiai védőövezet⁶⁸⁹); (b)

csökken a kármentesítési célállapot határérték alá; a tartós környezetkárosodás fennállását a felügyelőség meghatározott időközönként ellenőrzi és az ellenőrzés eredménye alapján a felügyelőség intézkedhet a tartós környezetkárosodás tényének ingatlan-nyilvántartásból való törléséről; 219/2004. Korm. rendelet 33. § (1)-(2), (5)-(6) bek.

⁶⁸³ 219/2004. Korm. rendelet 15. § (7) bek.

⁶⁸⁴ 219/2004. Korm. rendelet 36. § (1) bek.

⁶⁸⁵ VGT, 151. p.

⁶⁸⁶ *Közcélú vízilétesítmény* létesítéséhez, üzemeltetéséhez a védőidomot, a védőterületet, a védősávot kell kijelölni; *saját célú vízilétesítmény* esetén a védőidom, a védőterület, a védősáv kijelölhető; 123/1997. Korm. rendelet 1. § (1), (3)-(4) bek.

⁶⁸⁷ 123/1997. Korm. rendelet 2. § (1), (3) bek.

⁶⁸⁸ *Védőidom*: az üzemelő vagy tervezett vízkivételi műveket (berendezéseket) körülvevő *felszín alatti térrész*, amelyet a vízkivétel (ivó-, ásvány- vagy gyógyvíz) – mennyiségi, minőségi – védelme érdekében a környezeténél fokozottabb biztonságban kell tartani. *Védőterület*: hasonlít a védőidomra csak: (a) ez a felszíni területre vonatkozik; (b) illetve bár a védőterület is általában körülveszi a vízkivételi műveket, de egyes esetekben azoktól elszakadva is megjelenhet; 123/1997. Korm. rendelet 1. sz. melléklet 3-4. pont.

⁶⁸⁹ *Védőövezet(ek)*: a védőterület, védőidom részeit alkotó terület(ek), idom(ok), ahol a veszélyeztetés mértékétől függő korlátozások, tilalmak, illetőleg rendszeres mérési és megfigyelési kötelezettségek rendelhetők el; 123/1997. Korm. rendelet 1. sz. melléklet 6. pont. A felszín alatti vízbázisok esetén a (a) *belső védőidom, védőövezet rendeltetése*: a vízkivételi mű, valamint a vízkészlet közvetlen védelme a szennyeződéstől és a megrongálódástól; (b) *külső védőidom, védőövezet rendeltetése*: a le nem bomló, továbbá a bakteriális és egyéb lebomló szennyező anyagok elleni védelem; (c) *hidrogeológiai védőidom, védőövezet rendeltetése*: a le nem bomló szennyező

*felszíni vízkivétel*⁶⁹⁰ esetén védőterület (ezen belül belső, külső és hidrológiai védőövezet); (c) a kivett víz kezelését, tárolását, elosztását szolgáló *vízilétesítmény* esetén védőterület, illetve védősáv⁶⁹¹ meghatározását, kijelölését, kialakítását és fenntartását jelenti. A védőövezetek határait a hidrológiai, hidrogeológiai adottságok, továbbá 123/1997. Korm. rendelet 2., illetőleg 3. számú mellékletében foglaltak alapján kell meghatározni.⁶⁹² A védőidomot, védőterületet és védősávot a védett vagy védeni tervezett vízbázis, vízilétesítmény megvalósítására, a vízhasználat gyakorlásának engedélyezésére hatáskörrel rendelkező *vízügyi hatóság jelöli ki*.⁶⁹³

Az egyes védőidomokban, védőterületeken olyan tevékenység végezhető, amely a kitermelés előtt álló vagy a már kitermelt víz minőségét, mennyiségét, valamint a vízkitermelési folyamatot nem veszélyezteti.⁶⁹⁴ A belső védőidomban és védőövezet területén csak a vízkivétel létesítményei és olyan más létesítmények helyezhetők el, melyek a vízkivételhez csatlakozó vízellátó rendszer üzemi céljait szolgálják.⁶⁹⁵ A felszín alatti vízbázisok külső védőövezetén és védőidomában olyan tevékenység végzése, létesítmény elhelyezése, melynek jelenléte vagy üzemeltetése következtében csökkenhet a vízkészlet természetes védettsége, illetőleg a vízbe szennyező anyag, illetve élőlény kerülhet, tilos.⁶⁹⁶

Ha a védőterület, védőidom kialakítása érdekében a tulajdoni és használati korlátozások mellett vagy azokon túlmenően a védőterületen már meglévő épületek, illetőleg más építmények eltávolítása, áthelyezése, átalakítása szükséges, ezt a védőidomot, védőterületet kijelölő hatóság külön megkeresése alapján a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szerv rendeli el.⁶⁹⁷ A védett közcélú vízilétesítmény belső védőövezetére eső ingatlanrészt az állam vagy az önkormányzat adásvétel vagy kisajátítás útján köteles megszerezni. A közcélú vízilétesítmény belső védőövezetére eső ingatlan esetén a vételi ajánlatot a védett közcélú vízilétesítmény üzemeltetője teszi meg, illetve az adásvétel meghírusulása esetén kezdeményezi a kisajátítási eljárás megindítását. Az adásvétellel vagy kisajátítással megszerzett ingatlan – a közcélú vízilétesítmény tulajdonosától

anyagok elleni védelem, amelyet vagy a vízkivétel teljes utánpótlódási területére (vízgyűjtőjére) vagy meghatározott részére kell kijelölni; 123/1997. Korm. rendelet 3. § (1) bek. A belső védőövezet kialakítása minden esetben kötelező; a külső védőövezetet és a hidrogeológiai védőövezet 'A' és 'B' védőzónáit akkor kell kijelölni, ha az adott védőidomnak van metszete a felszínen; 123/1997. Korm. rendelet 3. § (3)-(4) bek.

⁶⁹⁰ Az ivóvízkivételre használt, vagy az ivóvízbázisnak kijelölt felszíni vizek védeltségéről lásd még az *ivóvízkivételre használt vagy ivóvízbázisnak kijelölt felszíni víz, valamint a halak életfeltételeinek biztosítására kijelölt felszíni vizek szennyezettségi határértékeiről és azok ellenőrzéséről* szóló 6/2002. (XI.5.) KvVM rendeletet. A rendelet 6. sz. melléklete 16 felszíni ivóvízbázist nevesít is, lásd még a 6/2002. KvVM rendelet 4-6. §-ait.

⁶⁹¹ *Védősáv*: a víz tározását, kezelését, szállítását szolgáló művek védelméhez szükséges meghatározott szélességű terület, amelyet a környezeténél fokozottabb biztonságban kell tartani, és az ennek érdekében szükséges korlátozásokkal (tilalmakkal) hasznosítható; 123/1997. Korm. rendelet 1. sz. melléklet 5. pont.

⁶⁹² 123/1997. Korm. rendelet 2. § (5) bek.

⁶⁹³ 123/1997. Korm. rendelet 8. § (1) bek.

⁶⁹⁴ 123/1997. Korm. rendelet 10. §.

⁶⁹⁵ 123/1997. Korm. rendelet 11. § (1) bek.

⁶⁹⁶ 123/1997. Korm. rendelet 12. § (1) bek.

⁶⁹⁷ 123/1997. Korm. rendelet 15. § (1) bek.

függően – állami vagy önkormányzati tulajdonba kerül. Az adásvételre, illetve a kisajátításra fordított összeget az üzemeltető az általa befizetett vízkészletjárulékából igényelheti vissza.⁶⁹⁸ A védőterületen építési és telekalakítási tilalom rendelhető el.⁶⁹⁹ A védőterület kijelöléséről szóló határozattal érintett ingatlant a tulajdonos vagy az egyéb jogcímen használó úgy köteles használni, hogy a védett vízbázist, valamint a kitermelt vizet ne veszélyeztesse és a használat következtében azt szennyeződés ne érje.⁷⁰⁰

A kijelölt és kialakított védőidomra, védőterületre, védősávra a 123/1997. Korm. rendeletben és a hatósági határozatban előírt rendelkezések, kötelezettségek, valamint a használati korlátozások érvényesülését a vízügyi hatóság, az eljárásba bevont szakhatóságok, továbbá a vízmű üzemeltetői (engedélyes) rendszeresen ellenőrzik.⁷⁰¹ A 123/1997. Korm. rendelet szabályainak megsértése esetén alkalmazhatóvá válnak a felszíni vagy a felszín alatti vízvédelmi előírások szankciói.⁷⁰²

Az ivóvízbázisok védőterületeinek kijelölése kapcsán az *Alapvető Jogok Biztosa* konkrét ügyben (Gödöllő) és (a VGT-re hivatkozással) országos átlagban is megállapította az egészséges környezethez való jog sérelmét, amikor jelentésében kiemeli, hogy *„országszerte nagy elmaradás mutatkozik a sérülékeny ivóvízbázisok védőterületeinek kijelölésében és a biztonságba helyezéshez szükséges intézkedések végrehajtásában. A vízbázisok kijelölése, az erre vonatkozó határozatok meghozatala – a hatóságok rendelkezésére álló anyagi és humán erőforrások hiánya miatt – nem folyik kellő ütemben, ami veszélyezteti Magyarország vízellátásának biztonságát, az egészséges környezethez való jog érvényesülését. Ezért az Alaptörvény P) cikkével összhangban folytatni kell a vízbázisok diagnosztikai felmérését és a vízbázisok kijelölését.”*⁷⁰³ Mindezek kapcsán az AJB több módosító indítványt is megfogalmazott a 123/1997. Korm. rendelet kapcsán (legfőképpen a növényvédő szerek alkalmazása vonatkozásában).⁷⁰⁴

⁶⁹⁸ 123/1997. Korm. rendelet 15. § (10) bek., 15/A. §, 15/B. § (1) bek.

⁶⁹⁹ 123/1997. Korm. rendelet 16. § (3) bek.

⁷⁰⁰ 123/1997. Korm. rendelet 17. § (2) bek. A belső és külső védőterületet, védősávot érintő korlátozásoknak ingatlan-nyilvántartási bejegyzése mellett a hidrogeológiai, hidrológiai védőövezetekre vonatkozó jogokat, kötelezettségeket és tilalmakat a vízikönyvi nyilvántartás tartalmazza; 123/1997. Korm. rendelet 18. §.

⁷⁰¹ 123/1997. Korm. rendelet 21. § (1) bek.

⁷⁰² MIKLÓS László: Op. cit. 81. p. Az Alapvető Jogok Országos Biztosa mindazonáltal éppen azt állapítja meg a 123/1997. Korm. rendelet egyik hiányosságaként, hogy abból hiányoznak azon pontos szabályok, amelyek pontosan meghatározzák *„a sérülékeny vízbázis védelme érdekében szükséges előírások be nem tartása, a kötelező intézkedések elmulasztása esetén alkalmazható jogkövetkezményeket”*; AJB-813/2012. jelentés a gödöllői egyetem hálózati vízellátásáról és az ivóvízbázisok védelméről, 25. p.

⁷⁰³ AJB-813/2012. jelentés, 19. p.; lásd még: jelentés 24. p.

⁷⁰⁴ AJB-813/2012. jelentés, 24-25. p. A JNO korábbi, védőövezettel kapcsolatos eljárásáról lásd JNO: 56/2010. sz. állásfoglalás a *leányfalui vízbázis belső védőövezetével kapcsolatos vizsgálatról*.

3.3.2. A vízvédelem egyes ágazatspecifikus kérdései

A vizek védelmének és a velük való fenntartható gazdálkodásnak a különböző szakpolitikákba – mint az energia-, a közlekedés-, a mezőgazdasági-, a regionális és idegenforgalmi politikába – történő integrálását már a Víz-keretirányelv is fontos célként tűzte ki.⁷⁰⁵ A következőkben röviden e szakpolitikák és a vízszektor kapcsolódásának magyarországi jogi vetületeire térünk ki, sokkal inkább példálózó jelleggel, mintsem a teljesség igényével.⁷⁰⁶

A vízi közlekedés

A vízi közlekedés (áruszállítás) kapcsán gyakorta elhangzó érv a szállítás e módjának alacsony költsége és környezetbarát jellege. De vajon csakugyan alátámaszthatók-e ezek az érvek? A kérdéskör magyarországi (jogsabályi környezetre is kiterjedő) vitájában mindenesetre erősen megkérdőjeleződtek a fenti állítások.

A vízi közlekedés kérdéskörének meghatározó eleme a dunai hajózás, amely az utóbbi néhány évben ismét a figyelem középpontjába került, és európai szintű üggyé nőtte ki magát.⁷⁰⁷ A dunai hajózás szempontjából ugyanis ösztönzőleg hatott a Duna-Majna-Rajna csatorna megnyitása, és hasonlóképpen a fejlesztéseket sürgeti a konstancai kikötő fejlődése. Mindezek kapcsán a dunai hajózás versenyképességében a megfelelő vízi út kialakítása kulcskérdésként került megvilágításra, lévén a vízi utat nagyfokú kiszámíthatatlanság jellemzi (jelentős részben a magyar illetve a magyar-szlovák Duna-szakaszon található mintegy 50 gázlónak illetve szűkületnek köszönhetően).⁷⁰⁸ A VII. páneurópai közlekedési folyosó részét képező dunai vízi út kapcsán mindenesetre két markáns nézet került szembe egymással, amelyeket erősen leegyszerűsítve a következőkben summázhatunk: az egyik szerint a *Dunát kell a hajókhöz alakítani* (a viták során gyakorta, mint 'kotrás' hivatkoztak rá), a másik szerint a fordított megoldás lehet a jövő nemzedékek érdekében járható út, azaz a *hajók Dunához alakítása* (azaz kisebb merülési mélységű hajók alkalmazása). A vita magyarországi vonatkozásai kapcsán az egyik legfontosabb jogi problémát a vonatkozó nemzetközi⁷⁰⁹ illetve európai uniós⁷¹⁰

⁷⁰⁵ Víz-keretirányelv preambulum (16) pont. Mindettől némileg eltérő álláspontot képvisel a MTA vízstratégiája: „*Megjegyezzük, hogy korábban a hajózás és a vízenergia kérdéseit is gyakran a vízgazdálkodás részterületeinek tekintették. Mi ezzel a hagyománnyal szakítunk: valójában közlekedési, szállítási, illetve energetikai kérdésekről van szó, az ezekből származó igények a vízgazdálkodás külső tényezőiként jelennek meg*”; SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 13. p.

⁷⁰⁶ A jelen munkában elemzett szektorokon túl más releváns problémákra hívja fel a figyelmet például az AJB-1078/2012. jelentése a *bányászat és a vízgazdálkodás szabályairól*.

⁷⁰⁷ A kérdéskör Duna-régió stratégiaiával való összefüggéseiről lásd PÁNOVIC Attila: Az EU Duna-régió stratégijának környezetvédelmi aspektusai. *Európai Tükör*, 2011/1., 74-77. p.

⁷⁰⁸ SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 14. p.

⁷⁰⁹ Lásd különösen: az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága által kidolgozott 1996-os AGN Egyezményt, amelyet Magyarországon a *nemzetközi jelentőségű víziutakról szóló európai Megállapodás kihirdetéséről* szóló 151/2000. (IX.1.) Korm. rendelet hirdetett ki; a Duna Bizottság által megfogalmazott ajánlásokat, amelyeket az 1948-as Belgrádi Egyezmény (Magyarországon az

joganyag és a hozzá kapcsolódó magyar jogszabályok⁷¹¹ viszonyának értelmezése jelentette.⁷¹² Az ügyel kapcsolatban a JNO több állásfoglalásában is rámutatott arra, hogy Magyarországot semmiféle olyan nemzetközi vagy európai uniós kötelezettség nem terheli, amely alapján a Duna, mint nemzetközi vízi út kapcsán egy átfogóbb, komolyabb kotrással együtt járó beavatkozást kellene elvégezni. Ezek alapján a JNO javasolta a vonatkozó magyar joganyag, vagyis a – megítélése szerint – túlzó hajózási paraméterek kialakítását előíró 17/2002. KöViM rendelet módosítását.⁷¹³

Energia és víz

A víz és energia viszonyában számos kapcsolódási pont létezik: a vizet felhasználják az energia termelésében, energiát használnak fel a tengervíz sótalanítása során, energiát használnak fel a víz kitermeléséhez és szállításához, a szennyvíz szállításához és kezeléséhez, etc.⁷¹⁴ A következőkben néhány Magyarország kapcsán felmerült problémakörre hívjuk fel a figyelmet, nevezetesen a vízenergia hasznosítására, valamint a termálvízzel kapcsolatos visszasajtolásra.

I. Magyarország – nemzetközi összehasonlításban – a vízenergia terén szerény kapacitásokkal rendelkezik, és ezen csekély vízerőkészletnek is csak meglehetősen kis hányadát használjuk ki.⁷¹⁵ A vízenergia-hasznosítás jelen állapota egyértelműen a bős-nagymarosi vízlépcső körül kialakult helyzet (részben jogi) rendezetlenségének tudható be. Tekintettel arra, hogy az ügyel a vízvédelem kétoldalú nemzetközi szerződesei kapcsán már részletesebben foglalkoztunk, jelen részben eltekintünk az ügy további taglalásától.

II. A *termálvíz visszasajtolásával* kapcsolatos szabályozás különösen a mezőgazdasági termelők azon körénél okoz/okozott problémák, akik a termálvizet (pontosabban annak hőjét) kertészeikben olcsó energia gyanánt használták fel. A korlátozottan utánpótlódó termálvíz készletek azonban sok helyütt már így is nagymértékű igénybevételnek vannak kitéve, és emiatt a hosszú távú hasznosíthatóságuk erősen kérdésessé válik. Hasonlóan sok

1949. évi XIII. törvény a *Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában Belgrádban, 1948. évi augusztus hó 18. napján kelt nemzetközi Egyezmény becikkelyezéséről* hirdette ki) alapján fogalmazott meg.

⁷¹⁰ Lásd különösen a 2006/87/EK parlamenti és tanácsi irányelvet (2006. december 12.) a *belvízi hajókra vonatkozó műszaki követelmények megállapításáról* és a 82/714/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

⁷¹¹ Lásd különösen a *hajózásra alkalmas, illetőleg hajózásra alkalmassá tehető természetes és mesterséges felszíni vizek víziúttá nyilvánításáról* szóló 17/2002. (III.7.) KöViM rendelet.

⁷¹² A jogvita összefoglalásaként lásd JNO: 536/2010. sz. állásfoglalás, 4-9. p. Az állásfoglalásban foglalt következtetések egyik háttereként lásd: ANGELUS Béla – GERENCSÉR Zsolt: *Dunai Zöld Hajózási Stratégia*. Budapest, 2011. január. Készült a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának megbízásából.

⁷¹³ JNO: 536/2010. sz. állásfoglalás, 22. p.; valamint JNO: 30-81/2011. sz. állásfoglalás, 7. p. Egyébiránt a MTA stratégia is megállapítja, hogy a „*hazai előírások inkonzisztensen és előnytelenül tartalmazzák a nemzetközi egyezmények előírásait*”; A SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 14. p.

⁷¹⁴ *EEA Report*, 2012/1, 18-22. p.

⁷¹⁵ SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 15. p.

probléma forrása lehet, hogy a termálvizek sajátos kémiai összetevőkkel illetve magas hőmérséklettel rendelkezhetnek, és így (visszatáplálásuk híján) a felszíni vizekbe jutva veszélyt jelenthetnek a felszíni természetes vizek ökoszisztémájára.⁷¹⁶

A kérdést egyébiránt maga a Vízkörnyezet-tervezési törvény is érinti, amikor a felszín alatti vizek kapcsán – a felszín alatti vizek jó állapotának elérése céljából – előírja a tagállamok kötelezettségét e vizek kitermelése és utánpótlódása közötti egyensúly biztosítására.⁷¹⁷ A magyar parlament ennek megfelelően 2004-től – kivételt nem engedve – előírta, hogy a kizárólag energiahasznosítás céljából kitermelt termálvizet vissza kell táplálni.⁷¹⁸

Később, gazdasági megfontolások hatására, egyéni képviselői indítványként mégis megfogalmazódott az, hogy a jogalkotó a visszatáplálási kötelezettség követelménye alól felmentést adjon. A gazdasági nyomás hatására 2009-ben az Országgyűlés elfogadta a Vgtv. módosítását. Az indítványban mégsem a gazdasági érvek voltak a meghatározóak, az előterjesztő ugyanis azzal indokolta a csatolt törvénytervezetet, hogy annak elfogadása a *„geotermikus energia fokozottabb felhasználását eredményezi, amely fosszilis energiát vált ki, így környezetvédelmi előnyökkel jár.”*⁷¹⁹ Az Országgyűlés által elfogadott jogszabályszoveg hatósági hatáskörbe utalja a visszatáplálás mellőzésének engedélyezését, a *„meglévő termelő kutak esetében.”*

A 2009. június 15. napján, Országgyűlés által elfogadott törvénymódosítást azonban a Köztársasági Elnök, *Sólyom László* nem írta alá, hanem megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek. A visszasajtolási kötelezettséget indokló, fentebb hivatkozott mennyiségi és minőségi vízvédelmi okok mellett az Elnök felhívta a figyelmet arra is, hogy ő maga elképzelhetőnek tartja a kivételt nem engedő visszasajtolási kötelezettség feloldását egy differenciáltabb szabályozás keretében. Az eltérés lehetséges indokaiként a következőket hozta fel: *„Egyrészt vannak olyan kőzetek, vízadó rétegek, melyekbe a visszasajtolás aránytalan technológiai nehézséget, illetve ezzel járó költséget jelenthet. A felszín alatti víztározók is különböző jellegűek a vízutánpótlásukat illetően (bár épp a legmelegebbek, tehát az energiatermelés tekintetében preferáltak általában inkább zárt jellegűek). Végül a felszíni vizekbe történő eresztés tekintetében is lehet mérlegelni az adott termálvíz összetétele ismeretében a befogadó környezet terhelhetőségét (a hígulás aránya, közbelső hűtőtározó megléte stb.)”*⁷²⁰ Mindezek mellett azonban a konkrét módosítás kapcsán az Elnök nem tartotta megfelelőnek sem a módosítás előkészítését, sem a konkrét jogszabály tartalmát: *„Az általam ismert szakértői vélemények szerint azonban ezeknek a körülményeknek a felmérése, értékelése, a környezeti hatások modellezése rendkívül hosszú és pénzigényes folyamat, melyre nem alkalmas egy vízügyi hatósági engedélyezési eljárás, sem pedig a jelenlegi, törvénynél alacsonyabb szintű szabályozás-együttes, melyekre a [módosító] Törvény utalja a visszasajtolás alóli mentesítést.”*⁷²¹ Az Elnök indoklása azonban érdemben nem változtatott a módosítás –

⁷¹⁶ Ilyen és ehhez hasonló szempontokra hívta fel a figyelmet: KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK: T/9194/8. sz. országgyűlési iromány; kelt: Budapest, 2009. július 1., 3-5. p.

⁷¹⁷ Vízkörnyezet-tervezési törvény 4. cikk (1) bek. b) ii. pont.

⁷¹⁸ Vgtv. (2004. január 7. napjától hatályos) 15. § (3) bek. A visszatáplálásra egyébiránt maga a Vízkörnyezet-tervezési törvény is lehetőséget teremt; Vízkörnyezet-tervezési törvény 11. cikk (3) bek. j) pont.

⁷¹⁹ Lásd T/9194. sz. országgyűlési iromány, 1. p.

⁷²⁰ T/9194/8. sz. országgyűlési iromány, 5-6. p.

⁷²¹ T/9194/8. sz. országgyűlési iromány, 6. p.

2009. évi XCIX. törvénybe foglalt – végső szövegén (azt leszámítva, hogy pontosításra került a meglévő termelőktak köre; nevezetesen, hogy 2009. szeptember 30-án már jogerős vízjogi üzemeltetési engedéllyel kell rendelkezzenek), amely 2009. december 17. napján lépett hatályba. Megítélésünk szerint egyébiránt, tekintettel az Alkotmánybíróság által környezeti kérdésekben kialakított visszalépés tilalmának elvére, a Köztársasági Elnök az ügyben az Alkotmánybírósághoz is megküldhette volna a törvényt előzetes normakontrolra. Feltételezhető azonban: az AB korábbi elnökeként Sólyom László nem volt benne biztos, hogy a taláros testület ez esetben is alkalmazta volna az elvet...

Az ügyben a következő fordulatot a Bajnai-kormány 2010-es döntése hozta meg, amely alapján 2012. december 22. napján hatályukat veszítették (volna) a kormányrendelet hatálybalépése előtt indult eljárásokban (az energetikai célból kitermelt felszín alatti víz illetve az öntözés vonatkozásában) hozott vízjogi üzemeltetési engedélyek.⁷²² Az új kormányrendelet súlyosan érintette a kertészetben dolgozók gazdasági érdekeit. Némi kivárást követően, azonban – ismét csavarva az ügyön – a fülkeforradalom utáni kormány e gazdasági érdekeket szem előtt tartva,⁷²³ ismételten kezdeményezte a Vgtv. (illetve a 2010-es kormányrendelet) vonatkozó részeinek módosítását (immáron a törvénytervezet általános indoklásában is a gazdasági érveket tüntették fel; nevezetesen, hogy a visszatápláló létesítmények beruházási költsége nagyon magas). A Vgtv. újonnan elfogadott jogszabályhelye értelmében a mezőgazdasági termelés területén, kizárólag energiahasznosítás céljából a termálvíz a visszatáplálási kötelezettség nélkül kitermelhető, amely kitermelést a vízügyi hatósági feladatokat ellátó szerv kérelemre engedélyezi.⁷²⁴ A módosított kormányrendelet pedig meghatározta, hogy az ilyen jellegű termálvíz kitermelésére irányuló vízjogi üzemeltetési engedélyek 2015. június 30. napjáig hatályosak.⁷²⁵ Mindezek mellett a Kormány egyúttal felkérte arra is a vidékfejlesztési minisztert, hogy készítsen előterjesztést „a termálvíz mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó, kizárólag energia előállítás céljából történő kitermelésének hosszabb távú – a gazdasági és fenntarthatósági szempontokat egyaránt figyelembe vevő – szabályozásának megvalósításához szükséges feladatokról és azok ütemezéséről.”⁷²⁶ Megfontolandónak tartjuk, hogy ezen új szabályozási környezet kialakítása során a jogalkotó figyelembe vegye a Köztársasági Elnök fentebb hivatkozott 2009-es javaslatait is.

⁷²² Lásd a *vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról* szóló 147/2010. (IV.29.) Korm. rendelet (eredeti) 10. § (3) bekezdését.

⁷²³ 1002/2012. (I.11.) Korm. határozata a *mezőgazdasági termelés területén energiahasznosítás céljából kitermelt termálvíz visszatáplálására vonatkozó kötelezettség felfüggesztéséről*.

⁷²⁴ Vgtv. 15. § (3)-(3a) bek.; 1. sz. melléklet 35. (mezőgazdasági termelés) és 36. (kizárólag energiahasznosítási célú termálvíz hasznosítás a mezőgazdasági termelés területén) pontok.

⁷²⁵ 147/2010. Korm. rendelet 77/A. §; lásd még: 78. § (4) bek.

⁷²⁶ 1002/2012. Korm. határozat 3 pontja.

Mezőgazdaság és víz

A mezőgazdaság és víz kapcsolatát ez idáig is több vonatkozásban érintettük. Így foglalkoztunk a mezőgazdaság, mint a vizeket potenciálisan szennyező tevékenység bizonyos aspektusaival (lásd uniós előírások a diffúz vízszennyezések kapcsán), a termásvíz visszasajtolásának kérdésével, illetve utaltunk az agrár- és vidékfejlesztési támogatások vízvédelemben betöltött szerepére is. Mindezen figyelem oka, hogy a mezőgazdaság komoly hatással van a vízvédelem mind mennyiségi, mind a minőségi aspektusaira: (a) az emberiség a vízkészlet jelentős részét használja fel a mezőgazdasági tevékenység során; (b) a mezőgazdasági tevékenység során felhasznált víz jelentős része közvetlenül nem kerül vissza a vízadókba, ehelyett virtuális (beágyazott) vízzé alakul; (c) a mezőgazdaság felelős a vizek diffúz szennyezésének egy jelentős részéért, etc. A következőkben a mezőgazdaság és víz kapcsolatrendszer magyarországi vetületének szemléltetéseként az öntözéssel kapcsolatban emelünk ki néhány gondolatot.

Az öntözés (valamint az öntözésnél nagyobb volumenű halastavi célú vízigény) a *mezőgazdasági vízszolgáltatások* részét képezi, amely pedig a *mezőgazdasági célú vízgazdálkodás*⁷²⁷ körébe tartozik. „A *mezőgazdálkodási célú vízgazdálkodás a mezőgazdaság feladatait, érdekeit szolgáló vízhasznosítási és vízkár-elhárítási tevékenységet foglalja magában, kiterjed a mezőgazdasági célú vizek és vízi létesítmények létesítésére, üzemeltetésére, fenntartására, fejlesztésére, a vízigények kielégítésére és a vizek kártételei elleni védekezésre*”;⁷²⁸ ekképpen a mezőgazdasági célú vízgazdálkodás szoros kapcsolatban áll a területi vízgazdálkodással (a területi vízgazdálkodás, illetve a vízkárelhárítás meghatározásával a későbbiek során még foglalkozunk).

Az öntözés ügye jó példázza azt a vízgazdálkodásban gyakorta hangoztatott igényt, amely szerint Magyarországon a vízelvezetés modellje helyett egyre inkább a vízmegtartás modelljére kellene áttérnünk. Az öntözés ugyanis egy sürgősen megoldandó problémát jelent a magyar társadalom és mezőgazdaság számára, tekintettel arra, hogy a klímaváltozás hatására valószínűsíthetőleg egyre gyakrabban számolhatunk aszályal. A MTA élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos stratégiai programja azt tartaná kívánatosnak, ha az öntözött területek arányát, amely az ország összes mezőgazdasági területének jelenleg 3%-át képezi, mihamarabb 15%-ra emelnénk.⁷²⁹ Ezen ambiciózusnak ható elképzelés kapcsán (legkevesebb) két jogilag is releváns problémakört tartunk szükségesnek rendezni. Az egyik kérdés e szolgáltatások finanszírozásának kérdése, a másik pedig az öntözés fizikai feltételeihez kapcsolódó tulajdoni-használati kérdések.

Tekintettel arra, hogy a mezőgazdasági vízszolgáltatások nem tartoznak az állam illetve önkormányzatok által ellátandó feladatok közé, illetve a (munkánk későbbi részében még taglalt) víztársulatok is saját döntésük alapján vesznek részt e szolgáltatások nyújtásában, ennek megfelelően az öntözés finanszírozásának kérdése sok sajátossággal bír a területi

⁷²⁷ A *mezőgazdasági célú vízgazdálkodás*: a mezőgazdaság feladatait, érdekeit szolgáló vízhasznosítási és vízkárelhárítási tevékenység (a kizárólagos állami tulajdonban lévő vizek és közcélú vízlétesítményekkel összefüggő feladatok, és a vízügyi hatósági hatáskör gyakorlása kivételével); Vgtv. 1. sz. melléklet 13. pont.

⁷²⁸ VGT, 263. p.

⁷²⁹ CSÁKI (szerk.): *Op. cit.* 16. p.

vízgazdálkodásban. Az öntözés három tipikus esetköre az önellátás (például saját kúton keresztül), valamint e szolgáltatásnak a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok illetve a víztársulatok közvetítésével történő megvalósulása. Utóbbi két esetkör a Vízkeretirányelv szerinti vízszolgáltatásnak minősül, így esetükben olyan árpolitikát kell alkalmazni, amely során érvényesül a költségmentes elve; megjegyzendő ugyanakkor, hogy jelenleg az igazgatóságokhoz kötődő vízszolgáltatási díjmegállapítás nem tartozik a hatósági díjmegállapítás körébe (lásd még a víziközmű-szolgáltatások díjával kapcsolatos részt). A helyzetet ugyanakkor némileg bonyolítja, hogy a mezőgazdasági szolgáltatások szorosan összekapcsolódnak az igazgatóságok és víztársulatok mezőgazdasági célú vízkárelhárítási feladataival (hiszen az érintett vízfolyások, vízi létesítmények és műszaki berendezések gyakorta mindkét esetben használatba vehetők/veendőek); érthető módon azonban a költségmentes elve mást jelenthet a vízszolgáltatások illetve a vízkárelhárítás vonatkozásában.⁷³⁰ Sajnálatos módon azonban a mezőgazdasági szolgáltatásokhoz szükséges infrastruktúra fejlesztését (de gyakran még a már létező kapacitás fenntartását) sem a szolgáltatást igénybevevő (szintén tökehiánnyal küzdő) mezőgazdasági termelők, sem pedig az állam nem tudta finanszírozni. Ekképpen kijelenthető, hogy az elmúlt két évtizedben megoldatlan volt az önkormányzati és az üzemi művek finanszírozása.⁷³¹ A finanszírozás helyzetének rendezése így kiemelt kérdés az öntözőrendszer fejlesztése kapcsán. Megoldási lehetőségként az Európai Unió támogatási rendszerének e célra való felhasználása adódik. Megítélésünk szerint, többek között, a 2014-2020 költségvetési időszak vidékfejlesztési támogatásai körében lenne célszerű kiemelten kezelni az öntözőrendszerek fenntartásának és fejlesztésének kérdését.⁷³²

A finanszírozáson túli másik problémára – többek között – a magyar aszálystratégia tervezete tesz említést: „Magyarország síkvidéki területét 85 belvízrendszer fedi le, melyek térbeli elhelyezkedése a közigazgatási határoktól eltérő, és amelyek nagy térségekben egységes kezelést (fejlesztést, fenntartást, üzemeltetést, szabályozást) igényelnek... A belvízelvezető rendszerek eredetileg a nagybirtokosi tulajdonszerkezethez igazodtak. Az elmúlt két évtizedben azonban jelentősen átrendeződött a földhasználat. A birtokszerkezet elaprózódása következtében megváltoztak a vízrendszerekkel szembeni igények. A tulajdonosok vízkárral szembeni kiszolgáltatottsága megnövekedett. A belvízelvezető rendszereknek a birtokszerkezethez igazodó átalakítása nem történt meg, de ennek megvalósítását a tulajdonosok anyagilag nem vállalták.”⁷³³ A helyzet megoldására magunk részéről szükségesnek tartanánk – természetesen csak kellő körültekintés és a szükségesség-arányosság követelményeinek tiszteletben tartása mellett – az aktívabb

⁷³⁰ VGT, 263-264. p.

⁷³¹ VGT, 264. p.

⁷³² A jelenlegi támogatási lehetőségek kapcsán lásd a 34/2008. (III.27.) FVM rendeletet az *Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból az öntözés, a melioráció és a területi vízgazdálkodás mezőgazdasági üzemi és közösségi létesítményeinek fejlesztéséhez nyújtandó támogatások részletes feltételeiről*. A jövőbeni lehetőségek kapcsán lásd CZERVÁN György: *A vízgazdálkodási kihívások agrárgazdasági vetületei*. Budapest, 2012. április 24., 16-17. p.

⁷³³ VM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*, 38-39. p. A belvízrendszerek egy része kettősműködésüként funkcionál, vagyis a belvíz levezetése mellett, szerepük van az öntözővíz szállításában is. Az aszálystratégia egyik célja az egyszeres működésű belvízcatornák kettősműködésűvé tétele.

állami szerepvállalást, adott esetben a földtulajdonosokat érintő közcélú tulajdoni-használati korlátok alkalmazásával kiegészítve.

Az öntözéssel kapcsolatos problémakör kezelése céljából a magyar kormány – a rendelkezésre álló információk szerint – több intézkedés megvalósítása mellett is döntött. Egyrészt – a Kormány által kiszivárogtatott nemzeti vízgazdálkodási stratégia tervezete szerint – az öntözést olyan centralizálendő állami feladatként határozták meg, amely kapcsán (szemben a fent említett jelenlegi gyakorlattal) az árszabályozási feladatokat is az állam látná el.⁷³⁴ Másrészt a Kormány az aszály okozta károk hatékonyabb enyhítése végett bevezette az ún. egynyári öntözési engedélyt. Ennek kapcsán a jogszabályban meghatározott esetekben a mezőgazdasági termelők (vízjogi létesítési engedély hiányában, pusztán csak) üzemeltetési engedély birtokában, egyszerűsített adminisztrációs terhekkel, azaz gyorsabban reagálhatnak a váratlan szárazság esetén.⁷³⁵ Ezen intézkedésekkel magunk részéről nagyban egyetértünk, hiszen nagyban alátámasztják azon elgondolásunkat, amely szerint a magyar vízgazdálkodás a vele szemben támasztott kihívásoknak csak egy aktívabb állami szerepvállalással tud megfelelni. Ugyanakkor az öntözés hatósági áras szolgáltatásként való kialakításának részletszabályai vonatkozásában még számos kérdés vehető fel (ki fogja mindezt, s az ún. öntözési hivatal⁷³⁶ koordinálni, a VM vagy a Belügyminisztérium; mi lesz mindebben a víztársulatok szerepe; etc.?).

⁷³⁴ Forrás (2012.09.15.): www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium/kornyezetugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/a-kormany-ele-kerul-a-nemzeti-vizgazdalkodasi-es-ontozesi-strategia

⁷³⁵ Forrás (2012.09.15.): www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium/kornyezetugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/indulhat-az-ontozesfejlesztes

⁷³⁶ Forrás (2012.10.14.): www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium/kornyezetugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/a-viz-megtartasat-megorzeset-es-az-ontozes-closegiteset-szorgalmazza-a-kormany

4. A víz, mint kereskedelmi ügyletek tárgya: áru illetve szolgáltatás

Jelen fejezet aktualitását a 2012-től átszerveződő magyar víziközmű-szolgáltatási szektor képezi. Annak érdekében, hogy a magyar változásokat értékelni tudjuk, fontosnak tartottuk ezen fejleményeket a nemzetközi tendenciákra tekintettel elemezni. Mindezek előtt azonban – egy rövid kitérő erejéig – a vízkivételhez, vízszolgáltatásokhoz kapcsolódó alapvető technológiai folyamatokat tekintjük át az első alfejezetben. E rövid összefoglalót azért tartottuk indokoltnak beiktatni, mert enélkül nehezen érthető a területtel foglalkozó jogi szabályozás. A második alfejezetben a víz jogi megítélésének lehetőségeivel foglalkozunk – különösen a Világkereskedelmi Szervezet és az Európai Unió joganyagára és joggyakorlatára figyelemmel. Az alfejezetből kitűnik, hogy a víz szolgáltatásként való minősítése a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogára tekintettel nem is annyira egyértelmű, mint amiként azt a saját jogi kultúránkból szemlélve gondolnánk. A harmadik alfejezetben a szektor privatizációjával kapcsolatban felmerült kérdéseket helyeztük a középpontban. Az alfejezet taglalása során kiderülhet, hogy e kérdéskör által felvetett aggodalmak bizony nem csak Közép-Kelet-Európában bírnak aktuálissal, hanem inkább világszintű folyamatok eredményei. A negyedik fejezetben pedig – a korábbi alfejezetek következtetéseire nagyban támaszkodva – immáron az új magyar víziközmű-szolgáltatásokról szóló törvény és a kapcsolódó jogi előírások elemzésére fókuszálunk.

Tekintettel arra, hogy e fejezet elsődleges célja a vízközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatos magyar jogszabályi vonatkozások értékelése, ezért mindenképpen fontosnak tartjuk rögzíteni, hogy magunk a víziközmű-szolgáltatás koncepciójának meghatározása során a magyar jogszabály fogalmi rendszeréből indultunk ki – nevezetesen, hogy: a „*víziközmű-szolgáltatás: a közműves ivóvízellátás az ahhoz kapcsolódó tűzvíz biztosítással, továbbá a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás, ide értve az egyesített rendszerű csapadékvíz-elvezetést is, mely tevékenységek által megnyilvánuló szolgáltatások közül az egyiket, vagy mindkettőt a víziközmű-szolgáltató a felhasználó részére közüzemi jogviszony keretében nyújtja (a továbbiakban együtt: víziközmű-szolgáltatási ágazatok)*”⁷³⁷ – és alapvetően ezen fogalmi rendszer kereteiből kiindulva kíséreltük meg elemezni a magyartól eltérő más jogi előírásokat is.

⁷³⁷ Lásd a *víziközmű-szolgáltatásról* szóló 2011. évi CCIX. törvény (Vksztv.) 2. § 24. pont. A víziközmű-szolgáltatás és kapcsolódó fogalmak vonatkozásában lásd példaként még: *Víz-keretirányelv 2. cikk 38. pontját* (vízszolgáltatás); a *határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó*, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezményhez kapcsolódó *Víz és Egészség Jegyzőkönyv* kihirdetéséről szóló 213/2005. (X.5.) Korm. rendelet 2. cikkét (szennyvízelvezetés és -kezelés – *sanitation*; ivóvíz-ellátórendszer – *supply of drinking water*); a *vízgyűjtő-gazdálkodásról* szóló 1995. évi LVII. törvény 1. sz. mellékletének 31. pontját (vízszolgáltatások); a *közbeszerzésekről* szóló 2011. évi CVIII. törvény 114. §-át (közszolgáltatói tevékenység); a *vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól* szóló 221/2004. (VII.21.) Korm. rendelet 2. § q) pontját (vízszolgáltatások); a *víziközművek üzemeltetéséről* szóló 21/2002. (IV.25.) KöViM rendelet 1. § (1) bek. e) pontját (vízműüzemeltetés).

Meg kell jegyezzük ugyanakkor, hogy a Vksztv. fenti (nevezhetjük szűkebb értelemben vett) fogalmával szemben létezik egy *tágabb megközelítés* is, amelyre a VGT hívja fel a figyelmet és amely alapvetően két típusra bontható (a Vksztv. fogalom meghatározása a második csoportba sorolható):⁷³⁸ (a) *Nem gazdasági, közösségi szolgáltatások, amelynél nem lehatárolhatók a fogyasztók, nincs a szolgáltatónak szerződéses kapcsolata a kedvezményezettel.* E tevékenységek természetükből adódóan nem alkalmasak a teljes (Víz-keretirányelv által megkövetelt) költségmegtérülés elvének érvényesítésére. E közösségi szolgáltatások indikatív listája a következő: (a1) árvízvédekezés; (a2) vízvédelem; (a3) belvízvédekezés, belvízgazdálkodás (általában); (a4) folyó- és tószabályozás; (a5) rekreáció; (a6) vízelosztás és vízkormányzás. (b) *A vízszolgáltatások, amelyeknél meghatározható a szolgáltató szerződéses kapcsolatban áll a fogyasztókkal és a szolgáltatásért díjat fizetnek.* E szolgáltatásoknál a teljes költségmegtérülés érvényesítése szükséges és kívánatos. E közösségi szolgáltatások indikatív listája a következő: (b1) ivó- és ipari vízellátás; (b2) szennyvízelvezetés és -tisztítás; (b3) mezőgazdasági vízszolgáltatások (öntözés, halastavak); (b4) vízi energia termelés.

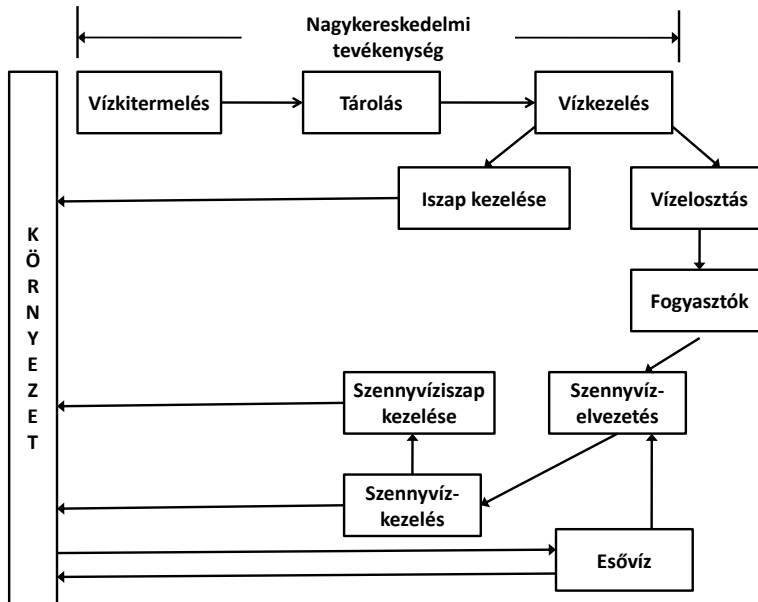
A témakör egyébiránt nagyban lefedi a vízgazdálkodási szakirodalomban ismert *települési vízgazdálkodás* területét, amely meghatározását a MTA Vízstratégiája a következőképpen összegezte: „A települési vízgazdálkodás (TVG) alatt gyakran leegyszerűsítve a vízellátást-csatornázást értjük. Valójában sokkal bonyolultabb területről van szó, amely lefedi az ivóvízellátást, a szennyvizek összegyűjtését, kezelését és elhelyezését, valamint a csapadékvizek elvezetését. Hatásterülete túlnő a településen: tartalmazza az egyik oldalon az ivóvízbázisokat, a másikon pedig a befogadókat... A TVG sajátos intézményi rendszerrel rendelkező közérdekű szolgáltatás és az azt biztosító mérnöki, gazdálkodási tevékenység, amelynek számos környezeti és közegészségügyi feltételnek kell megfelelnie... A TVG-t úgy kellene megvalósítanunk, hogy a víz és az anyagok körforgása a különböző szinteken záruljon. Ez jelenleg nem teljesül: a rendszerek alapvetően nyitottak, és így hosszú távon nem tarthatók fenn. Az elmondottakból következik, hogy a problémák szövevényesek: műszakiak, jogiak, gazdaságiak és intézményiek.”⁷³⁹

4.1. A vízkivételhez és a vízszolgáltatáshoz kapcsolódó technológiai folyamatok

Az (ivó)víz szolgáltatása és a szennyvíz elvezetése illetve kezelése kiemelt elemét képezi minden ország illetve (tágabb vagy szűkebb) közösség vízgazdálkodásának. A következőkben ezen szolgáltatások technikai lépéseit tekintjük át vázlatosan (**4-1. ábra**), helyenként jelezve az adott folyamathoz kötődő jogi relevanciákat is.

⁷³⁸ VGT, 254. p.

⁷³⁹ „Az ivóvízellátást és a szennyvizek elhelyezését az önkormányzati törvény kötelező érvénnyel írja elő [a szennyvizek elhelyezése kapcsán ez az állítás vitatható – A Szerző], a csapadékvíz-elvezetés azonban furcsa paradoxonként nem esik ebbe a kategóriába.” SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 32. p.



4-1. ábra. A vízszolgáltatások technikai lépései
 [GORDON-WALKER – MARR: Op. cit. 2002, 4. p.]

I. *Kitermelés.* A kitermelés a víz környezetből történő kivételét jelenti kezelés és ezt követő szolgáltatás céljából. A víz a legkülönbözőbb forrásokból származhat (felszín feletti és alatti vizek); ám – a sótalanítás költségeire tekintettel – csak ritkán vételezik sós vízből. Számos országban a víz kitermelését engedélyhez kötik; van, ahol az adott ország környezetvédelmi hatósága jár el (Egyesült Királyság), és van, ahol a döntést regionális vagy települési szinten hozzák meg az országos szintű szabályok alapján (pl. Svédország, Dánia, Németország). Néhány országban (Spanyolország, Egyesült Királyság) ismert az engedélyek kereskedelmének intézménye az egyes vízhasználók között, amely jogintézmény egyes szerzők szerint a víz hatékonyabb kihasználását szolgálja, hozzájárulva így a fenntartható fejlődés hatékonyabb érvényesüléséhez.⁷⁴⁰

II. *Kezelés.* A víz kezelése nagyban függ attól, hogy azt milyen célra és milyen forrásból (pl. felszín alatti vagy felszín feletti víz) használják fel. Az ivóvízként hasznosítandó vízre nagyon komoly előírások vonatkoznak, ugyanakkor a mezőgazdasági célra felhasználni szándékozott víz átlagosan semmilyen vagy csak nagyon csekély kezelést igényel. Az ipari felhasználók vagy a saját rendszerükön vagy a közszolgáltató rendszeren keresztül jutnak a szükséges vízmennyiséghez; gyakorta attól függően választják egyik vagy másik kezelési rendszert, hogy milyen minőségű vizet igényelnek (esetükben – mivel gyakorta

⁷⁴⁰ GORDON-WALKER – MARR: Op. cit. 2002, 5. p.

konkrét vízminőségre van szükségük – a vízminőség megváltoztatása és minderről a tájékoztatás elmaradása, katasztrofális következményekkel is járhat...⁷⁴¹

III. *Nagykereskedelmi tevékenység.* Ez lényegében a víz kitermelését és kezelését jelenti, és azért érdemes külön nevesíteni, mivel néhány EU országban a vízellátás vertikális integrációja ennél a lépésnél különül el; vagyis a vízkitermelést és a -tisztítást egy regionális szervezet végzi, míg a vízelosztást települési szintű szervezetek. A nagykereskedelmi vízszolgáltatás a vízhiánnyal küzdő területek ellátására történhet államhatáron belül és kívül is⁷⁴² (lényegében ezen utóbbi lehetőség fogalmazódott meg egyes alföldi települések aradi vízzel történő ellátása kapcsán; az ok azonban nem a vízhiány, hanem az alföldi víz magas arzéntartalma volt). Mivel a víz szállítása relatíve nehéz és drága⁷⁴³ (egy adat alapján a víz szállítása százszor olyan drága, mint a villamos energiáé, és harmincszor olyan drága, mint a földgázé⁷⁴⁴), ezért ez a lehetőség inkább kivételesnek mondható.

IV. *Vízelosztás.* Ez lényegében a víz szállítását foglalja magában a víztisztító telepektől az egyes vízhasználókig, tipikusan a föld alatt elhelyezkedő vezetékrendszeren keresztül. A vízelosztás infrastruktúrája a vezetékeken kívül több mást is magában foglal, így: szivattyúkat, tároló medencéket, víztornyokat, zsilipeket, vízcsapokat, mérőműszereket, etc.⁷⁴⁵ Az EU tagállamok többségében a vízelosztó hálózatok helyi szinten épültek ki, és gyakorta azon földrajzi területre korlátozódnak, amelyért az adott önkormányzat vagy önkormányzati közmű felelős. Ugyanakkor arra is számos példa van, hogy a helyi hálózatok kapcsolódnak egymáshoz (így különösen nagyobb városok közművei a szomszédos kisebb települések hálózataihoz). Mindemellett a vízelosztó hálózatok kapcsán általánosságban megállapítható, hogy ezen hálózatokat lényegében a helyi vagy területi önkormányzatok közszolgáltatási monopóliumaiként építették ki illetve működtették. Ugyanakkor néhány tagállamban a helyi igények kielégítésében nagy szerepet kapnak a regionális víziközművek, és emiatt a víztermelés és a szétosztás nehezen különíthető el egymástól.⁷⁴⁶

A vízelosztási tevékenység kapcsán felvetődhet (mint ahogyan az EU-ban fel is vetődött) a kérdés, hogy a vízszolgáltatások esetleges liberalizációja során – hasonlóan a villamos energia illetve a földgáz szektorhoz – válasszuk el egymástól a vezetékeket biztosító tevékenységet és a vizet szolgáltató tevékenységet. Mindennek a lényege az lenne, hogy mivel a víz szektorban a verseny megteremtése érdekében indokolatlan volna külön vízvezeték hálózatok egymás mellett történő működtetése, ezért a versenyt inkább azáltal lehetne biztosítani, hogy ugyanazt a vezetéket több szolgáltató használhatná a víz felhasználók számára történő értékesítéséhez. A szétválasztás kapcsán ugyanakkor komoly technikai problémák is felvetődnek, többek között a különböző vizek hálózaton belül történő keveredéséből, amely a vízminőség rovására mehet, és így közegészségügyi

⁷⁴¹ GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 7. p.

⁷⁴² GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 7. p.

⁷⁴³ SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 18. p.

⁷⁴⁴ Az OFWAT adatait idézi BALLANCE, Tony – TAYLOR, Andrew: *Competition and Economic Regulation in Water. The future of the European Water Industry.* London, 2005, IWA Publishing, 13. p.; és GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 30. p.

⁷⁴⁵ GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 7. p.

⁷⁴⁶ GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 8. p.

problémákhoz vezethet. Mindezek kapcsán jogilag nehezen kezelhető felelősségi kérdések merülhetnek fel.⁷⁴⁷

V. *Szennyvízelvezetés*. A szennyvízelvezetés során rendkívül változatos összetételű szennyvíz szállítása történik meg (jobb esetben) költséghatékony módon egy olyan létesítményhez, ahol megtörténhet a szennyvíz tisztítása, mielőtt azt bevezetik a befogadó vízbe. Hosszú ideig a csatornákat egy *kombinált (vagy egyesített) vízelvezető* rendszerként építették meg, ahol minden (időszakonként eltérő mennyiségű) felszíni vízhozamot (eső), valamint a szennyvizet is ugyanabban a csőben szállították. Mostanában azonban az *elkülönített (vagy elválasztó rendszerű) csatornarendszereket* részesítik inkább előnyben. Az indok jórészt technológiai alapon nyugszik, és – többek között – a kiszámíthatóságot, valamint a költséghatékonyt szolgálja, így ugyanis a szennyvízkezelésnél csak a mennyiségileg jobban kalkulálható szennyvízzel kell számolni. A két vízelvezető rendszer mellett létezik azok kombinációja (egy *részben elkülönített rendszer*) is, amikor is bizonyos felszíni vízhozamok azért bekerülnek a szennyvízcsatorna rendszerbe (pl. a házak tetejéről származó csapadék), és csak a maradék felszíni vízmennyiség (pl. az utacról és járdákról) kerül elkülönült összegyűjtésre.⁷⁴⁸ A legtöbb szennyvízrendszer a háztartási és a részben kezelt ipari szennyvíz keverékét szállítja. A szennyvízelvezetés működtetése az Európai Unió számos tagállamában tipikusan önkormányzati felelősségi körbe tartozik.⁷⁴⁹

VI. *Szennyvízkezelés és a szennyvíziszap kezelése*. A szennyvízkezelés egy több lépcsőből álló folyamat, amelynek egyik kiemelkedően fontos eleme a szennyvíziszap kezelése.⁷⁵⁰ A szennyvízkezelés és a szennyvíziszap kezelés, valamint ezek mikéntje különösen fontos környezetvédelmi szempontból.

4.2. A víz, mint kereskedelmi ügyletek tárgya: áru illetve szolgáltatás

A nemzetközi kereskedelemben viszonylag régóta folyó vita a víz jogi minőségének megítélése, nevezetesen, hogy az árunak tekinthető, vagy inkább a szolgáltatás kategóriájában elhelyezkedő közvetett szabályozási tárgynak. Jelen részben a két kategóriára vonatkozó WTO-jogforrásokat és a kapcsolódó jogértelmezéseket mutatjuk be. Az Európai Unió kapcsolódó jogi előírásainak bemutatására a WTO-jog szolgáltatásokra vonatkozó előírásainak taglalásánál kerül sor.

⁷⁴⁷ GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 8. p.

⁷⁴⁸ GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 8. p.

⁷⁴⁹ GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 9. p. A magyar helyzet kapcsán fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a szennyvízcsatorna-hálózat hossza jóval jelentősen kisebb, mint az ivóvízvezeték-hálózat (620 m szennyvízcsatorna-hálózat jut egy kilométer ivóvízvezeték-hálózatra).

⁷⁵⁰ GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 10-11. p.

4.2.1. A víz, mint áru(cikk)

A víz áru jellege mellett érvelők is elsősorban azt hangsúlyozzák, hogy a víz mint árucikk nem egy átlagos áru. A víz jellegzetességei a víz környezeti, gazdasági és társadalmi szerepéből következnek.⁷⁵¹

I. A kérdéskör alapelvi szintű taglalása kapcsán különös jelentőséggel bírnak az ún. *dublini alapelvek*, amelyeket már korábban ismertettünk. Ezért jelen részben *A vízről és fenntartható fejlődésről szóló Dublini Nyilatkozat*⁷⁵² alapelvei közül csak az alfejezet szempontjából lényeges negyedik alapelvvel foglalkozunk részleteiben. A negyedik alapelv értelmében „*A víznek annak felhasználása során van egy gazdasági értéke, és a vizet el kell ismerni gazdasági áruként*” (*economic good*). A negyedik alapelv kapcsán a Nyilatkozat elfogadói az alábbiakat emelték ki: (a) A negyedik alapelv alapján minden embernek alapvető joga van ahhoz, hogy megfizethető áron férjen hozzá a tiszta vízhez és a vízhez kapcsolódó alapvető higiéniahoz. (b) A múltban azon felismerés hiánya, amely szerint a víznek gazdasági értéke van, az erőforrás pazarlásához és környezetszennyező használatához vezetett. (c) A vízzel, mint gazdasági értékkel bíró árucikkkel való gazdálkodás fontos módja annak, hogy megvalósítsuk a víz hatékony és méltányos felhasználását, továbbá hogy elősegítsük a víz, mint erőforrás védelmét és megőrzését.

A szakirodalomban elterjedt értelmezés alapján a negyedik alapelv (a víz egy árucikk) alátámasztotta egyrészt azon környezetvédelmi szabályt (egyfajta szennyező fizet elvet), amely szerint a használóknak és a szennyezőknek az erőforrás használatának illetve szennyezésének teljes költségét viselniük kell, másrészt azt, hogy az ivóvíz szolgáltatása magában foglal számos gazdasági ráfordítást, mint amilyen a labor illetve az eszközök (pl. a vezetékek hálózata) költsége. Vagyis az alapelv egyúttal a vízellátás üzleti alapokra történő helyezésének a megerősítésévé is vált. Ezt egyrészt azáltal érte el, hogy alátámasztotta a gyakorlatot, amely szerint az elfogyasztott víz díját az emberekkel meg kell fizettetni, másrészt pedig annak biztosításával, hogy a fogyasztók által fizetett vízdíjak összegének a víz szolgáltatásának gazdasági költségein kell alapulnia, beleértve a vízszolgáltatás beruházási költségeit, az értékcsökkenést vagy éppen az üzemeltetés költségeit. Ez a teljes költség megfizetésén alapuló megközelítés aláásta azon hagyományosabbnak tekintett nézetet, amely szerint a tiszta vízzel való ellátás olyan alapvető szolgáltatás, amely nem függhet a fizetőképességen, és amely hagyományos nézet szerint a vizet a használó számára ingyen kell biztosítani, és a szolgáltatás költségeit az adókon keresztül kell megfizetni. A dublini valamint a riói konferencia egybeesett a vízszolgáltató magáncégek nemzetközi terjeszkedésének kezdetével; és e konferenciákat követően a negyedik dublini alapelvre hivatkozással vízszolgáltató magáncégek magukat a dublini elvek legalkalmasabb végrehajtóiként tüntethették fel.⁷⁵³ A magáncégek negyedik dublini alapelven alapuló terjeszkedésének ideológiai alapját azonban az ENSZ

⁷⁵¹ SOLANES, Miguel – GONZALEZ-VILLARREAL, Fernando: *The Dublin Principles for water as reflected in a comparative assessment of institutional and legal arrangements for integrated water resources management*. TAC Background Papers No 3, Stockholm, 1999, Global Water Partnership, 29. p.

⁷⁵² ENSZ: *Dublin Statement on water and sustainable development*. Dublin, 1992. január 31.

⁷⁵³ HALL, David – LANZ, Klaus – LOBINA, Emanuele – MOTTE, Robin de la: *International Context*. WaterTime, 2004. szeptember 6., 39. p.

egy másik dokumentuma nagymértékben aláásta; nevezetesen a Milleniumi Fejlesztési Célok meghatározása, amelyben a vízellátást, mint fejlesztési célt definiálták.

Mint az korábban említésre került, az ENSZ 2000. szeptember 6-8. között New York-ban megtartott Millenniumi Csúcstalálkozóján fogadták el a *Milleniumi Nyilatkozatot*, amelyben meghatározott célok közül kettő kapcsolódik a vízellátáshoz és szennyvízkezeléshez. Az első vízzel kapcsolatos célkitűzés értelmében 2015-ig „a felére csökkentjük azoknak az arányát, akik nem juthatnak hozzá vagy nem engedhetik meg maguknak, hogy egészséges ivóvizet igyanak.”⁷⁵⁴ A másik vízre vonatkozó célkitűzés értelmében pedig „megállítjuk a vízi erőforrások fenntarthatatlan kizsákmányolását vízgazdálkodási stratégiák kifejlesztése révén regionális, nemzeti és helyi szinteken, amelyek elősegítik mind az egyenlő hozzáférést, mind a megfelelő ellátást.”⁷⁵⁵ A Milleniumi Nyilatkozat alapján az ENSZ Közgyűlés határozott a *Milleniumi Fejlesztési Célokról* (MDGs),⁷⁵⁶ amely kapcsán megállapítható, hogy a vízzel kapcsolatos két célkitűzés közül az első került át a 8 pontba összegzett MDGs közé. A célkitűzés megvalósítása nagyon nehéz feladat. Mindez lényegében azt jelenti, hogy évente megközelítőleg 100 millió emberrel (azaz napi 274 ezer fővel) kell növelni azok számát, akik egészséges ivóvízhez jutnak, és évi körülbelül 125 millió emberrel (azaz napi 342 ezer fővel) azokat, akik megfelelő higiéniai szolgáltatásokhoz jutnak.⁷⁵⁷

A MDGs megváltoztatta a köz- és magánszektor szerepéről vallott felfogást: mivel a magán vízszolgáltatás csak a népesség 5%-át fedi le, ezért globális szinten lehetetlen a MDGs elérése pusztán a privát szektor fejlesztése esetén. Mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy a MDGs hatására a magánszféra szerepe megszűnik a vízszektorban. A MDGs legnagyobb hatása a fejlődő országokra lehet, és emellett Európa keleti felében is számos a tennivaló, ahol az ivóvízhálózat és a szennyvízhez köthető szolgáltatások fejlesztése még komoly kihívásokat rejt magában. Ennek okán Európa keleti régiójában a MDGs nagyban erősítette a vízszolgáltató magáncégek térnyerését a vízszektorban.⁷⁵⁸

II. A víz áruként való meghatározása – egyelőre pontosan meg nem válaszolható – kérdésként vetődik fel a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) áruk kereskedelmére vonatkozó egyezménye kapcsán is. A következőkben a vonatkozó jogértelmezési vita főbb aspektusainak elemzésére kerítünk sort.

A víz áruként való kezelése és a WTO Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményének (GATT) hatálya alá vonásának indokaként a legtöbben – nem meglepő módon – a vízhiányt hozzák fel, vagyis hogy számos vízhiánnyal küzdő ország hatékonyabban tudná megoldani a vízhiánnyal kapcsolatos problémáit, ha a víz áruként való definiálásával a víz kereskedelme terén a szabad piac szabályai érvényesülnének. Ezzel szemben mások a kérdéskör szabad kereskedelem keretében történő rendezése esetén az érintett államok szuverenitásának korlátozását látják, és megítélésük szerint a szabad piac szabályainak

⁷⁵⁴ ENSZ *Milleniumi Nyilatkozata*. A/RES/55/2 határozat, 2000. szeptember 8., 19. pont.

⁷⁵⁵ *Milleniumi Nyilatkozat* 23. pont.

⁷⁵⁶ A MDGs magyar fordítását lásd (2011.07.25.):

www.menszt.hu/tudnivalok_az_egyesult_nemzetek_szervezeterol/milleniumi_fejlesztési_celok

Az MDGs teljesítésének aktuális állapotáról lásd (2011.07.25.):

www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml

⁷⁵⁷ AYLWARD – BARTRAM – KOO-OSHIMA: *Op. cit.* 2009, 4. p.

⁷⁵⁸ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 39. p.

érvényesülése esetén az országok nem tudnák megfelelően felügyelni saját vízkészleteiket illetve a vízgyűjtő területeik környezetének védelmét.⁷⁵⁹

A víz GATT keretei közé illeszthetőségéről vita van a jogirodalomban, amelynek alapja az, hogy a GATT maga nem határozza meg azt, hogy mi minősül árunak. A víz áruként való meghatározása mellett érvelők legfőképpen három indokot hoznak fel.⁷⁶⁰ (a) Elsőként arra hivatkoznak, hogy a GATT-hoz kapcsolódó *Mezőgazdasági Megállapodás*⁷⁶¹ 2. Cikkének *mezőgazdasági termékei* között megtalálhatjuk a vizet is, mint italt. A Mezőgazdasági Megállapodás 2. Cikke alapján ugyanis az a termék minősül mezőgazdasági terméknek, vagyis lényegében árunak, amely szerepel a Mezőgazdasági Megállapodás 1. Mellékletében. Az 1. Melléklet (i) pontja értelmében a Mezőgazdasági Megállapodás hatálya alá tartoznak a 'HS 1–24 közötti árucsoportba tartozó termékek'. A HS rövidítés a *Harmonizált Árumegnevezési és Kódrendszer*⁷⁶² jelöli, amelynek 22. árucsoportjában (*italok*) a 22.01. csoportban megtalálhatjuk a közönséges, természetes vizet, beleértve a természetes és mesterséges ásványvizet, valamint a jeget és a havat is. A csoportba nem tartozik bele a tengervíz (amely így kívül esik a Mezőgazdasági Megállapodás hatálya alól is). (b) A második tipikus érv a víz áru jellege mellett, hogy a GATT bár nem határozza meg az áru fogalmát, azonban meghatározza az *elsődleges termék* fogalmát. E szerint elsődleges terméknek minősül a „minden mezőgazdasági, erdészeti vagy halászati termék illetve bármilyen, természetes formájában vagy bizonyos feldolgozási eljárásoknak alávetve”.⁷⁶³ (c) Harmadik érvként pedig az hozható fel, hogy mivel a GATT határozottan nem zárja ki a vizet a hatálya alól, ezért a víz is a GATT hatálya alá eshet.

Amennyiben elfogadjuk azt a felvetést, hogy a víz is tárgya lehet a GATT-nak, akkor további érdekes jogértelmezési kérdések vetődnek fel. Így, többek között, nehezen elképzelhető az, hogy állapotától és típusától függetlenül minden a vízkörforgásban jelen lévő vizet a kereskedelem tárgyát képező árunak minősíthessünk. Ehhez kapcsolódóan felvetődik a kérdés, hogy akkor a vízkörforgás mely pontjától válik a víz kereskedelmi árucikké a nemzetközi kereskedelmi jog értelmezése alapján. E kérdésre a jogi szakirodalomban kifejezetten érdekes megoldási kísérletek születtek: (a) Az *ügylet megvalósíthatósága* alapján úgy lehetne különbséget tenni a kereskedelem tárgyát képező és nem képező vizek között, hogy azon vizek, amelyek állapotuk alapján alkalmatlanok arra, hogy a kereskedelem tárgyát képezzék – pl. jelenlegi technikai fejlettségünk alapján a levegőben lévő víz vagy a felszín alatti vizek feltáratlan csatornái – nem minősülnének árunak. (b) A *természetes állapotában lévő vizek* – pl. a felszín alatti vízáradók, tavak, a

⁷⁵⁹ MATSUOKA, Katsumi: *Tradable water in GATT/WTO law: need for new legal frameworks?* A tanulmány közzlése: AWRA/IWLRI-University of Dundee International Specialty Conference on Globalization and Water Resources Management: the Changing Value of Water, 2001. augusztus 6-8., 2. p.

⁷⁶⁰ MATSUOKA: *Op. cit.* 2001, 2-3. p.

⁷⁶¹ Magyarországi kihirdetéséről lásd az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény 1. A) Mellékletét.

⁷⁶² Lásd: VÁM- ÉS PÉNZÜGYÖRSÉG ORSZÁGOS PARANCSNOKA 8002/2008. (II.8.) VPOP tájékoztatójának 1. számú mellékletét: Harmonizált Árúleíró és Kódrendszer Magyarázata (egységes szerkezetben).

⁷⁶³ Lásd az 1947-es GATT I. Mellékletét (Megjegyzések és Kiegészítő Előírások) XVI. cikk.

folyók természetes folyásai – szintén nem képeznék a kereskedelem tárgyát. (c) A *kismértékű és nagymértékű ügyletek* megkülönböztetése alapján a kis volumenű ügyletek vizei – így pl. a palackozott víztől a tengeri hajókon keresztül történő kereskedelemig – minősülnének a kereskedelemben árunak, s ezzel szemben a nagy volumenű ügyletek vizei – mint amilyen a víz szállítása a felső folyásnál lévő állam által történő eltereléssel az alsó folyásnál lévő államba vagy például az államhatáron átlépő vezetékes vízszállítás – már nem minősülnének a nemzetközi kereskedelem áruinak.⁷⁶⁴

A víz GATT alá sorolása kapcsán további érdekes kérdésként vetődik fel a GATT XX. Cikkének alkalmazása. A GATT XX. Cikke azon közérdekek taxatív katalógusát tartalmazza, amelyek védelmére kereskedelmet korlátozó intézkedéseket lehet foganatosítani. A XX. cikk taxatív módon több esetet is felsorol, amikor a korlátozások bevezethetők, azonban mindegyik esetén igaz az, hogy a kivételek alkalmazására eleve csak akkor kerülhet sor, ha figyelembe veszik a XX. Cikk három általános feltételét (a külföldi szakirodalomban⁷⁶⁵ ez, mint *'chapeau'*-klauzula [magyarul: 'fejcím-klauzula'] kerül megnevezésre), amelyek lényegében a diszkrimináció tilalmát részletezik. A XX. Cikk alapján egy elfogadható korlátozást vezethet be azon állami intézkedés, amely „*kimeríthető természeti erőforrások* megővására vonatkozik, amennyiben ezek az intézkedések a hazai termelés vagy fogyasztás korlátozásán keresztül fejtik ki hatásukat”.⁷⁶⁶ A vonatkozó jogi szakirodalomban értelmezési vita van arról, hogy vajon a GATT ezen rendelkezése értelmében a víz kimeríthető természeti erőforrásnak minősül-e. Figyelemmel a WTO vitarendezési eljárásában született döntésekre, számos szerző úgy véli, hogy a GATT XX. Cikkének 'kimeríthető természeti erőforrás' kitételébe a víz, mint megújuló (bár véges) erőforrás is belefér.⁷⁶⁷

A GATT környezeti szempontokat megjelenítő XX. Cikke kapcsán magunk arra a következtetésre jutottunk, hogy a GATT jelenlegi keretei és a kapcsolódó joggyakorlat alapján a WTO szabadkereskedelmi rendszerében a környezetvédelmi szempontok (még) nem megfelelő súllyal vannak jelen. Természetesen nem lehet a GATT keretein belül orvosolni a környezettel és így a vízzel kapcsolatos összes problémát, azonban a GATT rendszer jelenlegi formájában – megítélésünk szerint – több vonatkozásban is a környezeti szempontok ellen hat. Reméljük, hogy a WTO dohai fordulójának lezárásakor egy, a mainál jóval zöldebb kereskedelmi rendszer kerül kialakításra.

A víz GATT hatálya alá tartozásának vitájával szemben – mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás szintjén – egyértelműbb értelmezés létezik a WTO egy másik, a

⁷⁶⁴ MATSUOKA: *Op. cit.* 2001, 3. p.

⁷⁶⁵ Példaként lásd CHEYNE, Ilona: Gateways to the Precautionary Principle in WTO Law. *Journal of Environmental Law*, 2007, 2. szám, 165-167. p. A klauzula és a WTO környezetvédelmi relevanciával bíró egyéb előírásainak elemzését részleteiben lásd: SZILÁGYI János Ede: WTO-jog és környezetvédelem. In: BOBVOVS Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2009, Pólay Elemér Alapítvány, 485-511. p.

⁷⁶⁶ 1947-es GATT XX. Cikk g) pontja.

⁷⁶⁷ A víz kimeríthető természeti erőforrás jellege mellett érvel: MOSOTI – VAPNEK – VIDAR: *Op. cit.* 2009, 330. p.; továbbá MATSUOKA: *Op. cit.* 2001, 5. p. Az 1947-es GATT XX. Cikk g) pontjának 'kimeríthető természeti erőforrás' meghatározásának értelmezéséről lásd pl. az ún. *rák-teknős* jogvitát: a vonatkozó panel jelentés: USA – behozatali tilalom egyes tengeri rákokra és tengeri rák készítményekre, WT/DS58/R, 1998. május 15.; a Fellebbviteli Testület jelentése: USA – behozatali tilalom egyes tengeri rákokra és tengeri rák készítményekre, WT/DS58/AB/R, 1998. október 12.

szolgáltatásokra vonatkozó egyezménye (a GATS) kapcsán. A következőkben ezzel az egyezménnyel, és a víz, mint egyes szolgáltatások tárgyával foglalkozunk.

4.2.2. A víz, mint szolgáltatás tárgya

A szabad kereskedelem kapcsán a víz áruként történő meghatározása mellett a vizek szabályozásához kötődő másik koncepció a vizet, mint szolgáltatás tárgyat kísérli meg definiálni. A kérdéskör fontos kiindulási pontja a vízszolgáltatások bevonásának lehetősége a WTO szabályozási körébe.

A vízszolgáltatások nemzetközi kereskedelmi aspektusai kapcsán a következőkben a WTO és annak szolgáltatásokra vonatkozó egyezményéről – az *Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről*; GATS⁷⁶⁸ – értekezünk. A részes államok az – 1948-tól a termékek kereskedelmének szabadságát szolgáló Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) eredményeit továbbvivő – 1995. január 1-jétől működő WTO keretei között, sok más változás mellett, a GATS szabályozási mechanizmusával kívánták megteremteni a szolgáltatások kereskedelmének egyre magasabb szintű liberalizálását.

I. *A GATS főbb előírásainak ismertetése.* A GATS szabályai alapján az aláíró felek (más néven Tagok) arra vállaltak kötelezettséget, hogy fokozatosan liberalizálják a szolgáltatások kereskedelmét. A GATS alapján⁷⁶⁹ a Tagok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a WTO Egyezmény életbelépésétől számított legkésőbb öt éven belül egymást követő tárgyalási fordulóba kezdenek az egyre magasabb szintű liberalizáció megvalósítása céljából. A tárgyalásokra végül a 2001-ben induló ún. *dohai fordulóban* (más néven dohai-körben) került sor.

A GATS a kötelezettségek két alapvető csoportját tartalmazza. Az első csoport előírásai, mint *általános kötelezettségek* kiterjednek minden olyan intézkedésre, amely hatással van a szolgáltatások kereskedelmére. Ezen első csoportba tartozó kötelezettségek egyik legfontosabb jellemzője a diszkriminációellenesség. A második csoportba tartozó előírásokat, mint *egyedi kötelezettségeket* csak abban az esetben kell alkalmazni, ha azokat az országok (Tagok) a kereskedelmi tárgyalások során magukra nézve kötelezőként ismerik el. A WTO Tagok ezek keretében egyedileg pontosíthatják, hogy mely szolgáltatások esetén biztosítanak belépést a piacukra, és hogy milyen feltételekkel (korlátozásokkal) teszik mindezt.⁷⁷⁰ Ennek megfelelően a GATS szabályozási mechanizmusának fontos részét képezik az egyes Tagok 'Engedményes Listái'⁷⁷¹ ('Schedules'), amelyekben minden Tag rögzíti azon vállalt egyedi kötelezettségeit, amelyek alapján a külföldi szolgáltatók beléphetnek a belső piacára. Az újabb fordulók

⁷⁶⁸ Magyarországon kihirdetve az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény 1. B) Mellékletében.

⁷⁶⁹ GATS XIX. cikkének 1. bekezdése.

⁷⁷⁰ KRAJEWSKI, Markus – TÜRK, Elisabeth: *The right to water and trade in services: Assessing the impact of GATS negotiations on water regulation.* A tanulmány közlése: CAT+E Conference: Moving forward from Cancún, Berlin, 2003. október 30-31., 7. p.

⁷⁷¹ GATS XX. cikke.

feladata, hogy fokozatosan növekedjen azon szolgáltatási szektorok száma, amelyet az egyes országok megnyitnak (liberalizálnak) a szabad verseny számára.

A GATS rendelkezései minden szolgáltatásra (minden szektorra) kiterjed, „*kivéve a kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatásokat.*”⁷⁷² Ezen kivételes szolgáltatások körét a GATS szintén meghatározza; ezek szerint a „*kormányzati tevékenység során nyújtott szolgáltatások*” azokat a szolgáltatásokat jelentik, amelyeket nem üzleti alapon és nem egy vagy több szolgáltatóval versengve nyújtották.⁷⁷³ Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a kivétel érvényesítéséhez mindkét feltételt teljesíteni kell.⁷⁷⁴

A piacnyitás keretében a GATS egyik alapvető elve, hogy minden Tag bármely másik Tag szolgáltatóinak azonnal és feltétel nélkül köteles biztosítani legalább azt a kedvezményes elbánást, amelyet bármely más Tag hasonló szolgáltatóinak megad.⁷⁷⁵ E rendelkezések nem vonatkoznak azon követelményekre, amelyek a kormányzati szervek által, kormányzati célokra vásárolt szolgáltatásokat érintik, amennyiben nincs szó ezek kereskedelmi viszonteladásáról, illetve kereskedelmi értékesítésre szánt szolgáltatások nyújtásáról.⁷⁷⁶ A GATS mindezek mellett lehetővé teszi a Tagok számára, hogy belföldi szabályozásuk keretében minősítési követelményeket, szabványokat állapítsanak meg, ám ezek a szolgáltatások minőségének biztosítása kapcsán nem jelenthetnek az indokoltnál nagyobb megterhelést.⁷⁷⁷ Hasonlóképpen fontos szabály, hogy az Engedményes Listában szereplő szolgáltatások vonatkozásában, minden Tag valamely másik Tag szolgáltatóit, a szolgáltatásnyújtást érintő intézkedésekkel összefüggésben legalább olyan elbánásban részesíti, mint saját hasonló szolgáltatásait vagy szolgáltatóit.⁷⁷⁸

A GATS rendelkezései alapján, amely szektorban lehetséges, a Tagoknak törekedniük kell a szolgáltatási piac megnyitására. Maga a GATS nem tartalmaz a szektorok vonatkozásában semmiféle listát, ám a Szolgáltatás-kereskedelmi (GATS) Tanács Útmutatója alapján „*alapjában véve, a szektorok és alszektorok csoportosításának a Titkárság által készített 'Szolgáltatási szektorok csoportjainak listáján' [más néven: a 'WT/120 listán' - Szerző] kellene alapulnia.*”⁷⁷⁹ A kiindulási alapot képező, egyébiránt nem kötelező jogi hatású (a Tagok többsége által mégis alkalmazott⁷⁸⁰) Szolgáltatási szektorok csoportjainak listán⁷⁸¹ a vízszektor nem szerepelt külön nevesítve, ugyanakkor a

⁷⁷² GATS I. cikk 3. bekezdésének b) pontja.

⁷⁷³ GATS I. cikk 3. bekezdésének c) pontja.

⁷⁷⁴ KRAJEWSKI – TÜRK: *Op. cit.* 2003, 7. p.; HALL, David – THOMAS, Stephen: *GATS and the electricity and water sectors*. PSIRU, 2006. március 3., 2006-03-WE-GATS, 5. p.

⁷⁷⁵ GATS II. cikkének 1. bekezdése.

⁷⁷⁶ GATS XIII. cikkének 1. bekezdése.

⁷⁷⁷ GATS VI. cikk 4. bekezdésének b) pontja.

⁷⁷⁸ GATS XVII. cikkének 1. bekezdése. A kormányzati célokra vásárolt szolgáltatások (XIII. cikk) kivételt képez a XVII. cikk alkalmazása alól is.

⁷⁷⁹ WTO: *Guidelines for the scheduling of specific commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS)*. S/L/92, 2001. március 28., 8. p.

⁷⁸⁰ DROUET, Dominique – STEENBLIK, Ronald – STUBBS, George: *Synergies between trade in environmental services and trade in environmental goods. OECD Trade and Environment Working Paper*, 2005/1, COM/ENV/TD(2004)23/FINAL, 6. p.

⁷⁸¹ A szolgáltatások szektoronkénti csoportosított listájának kiindulási dokumentuma WTO: *Services sectoral classification list*. MTN.GNS/W/120, 1991. július 10.

lista 6. csoportját alkotó 'Környezet(védelmi) szolgáltatások' (*environmental services*⁷⁸²) között már ott találjuk a szennyvízszolgáltatásokat (*sewage services*).⁷⁸³ Érdekesképpen megjegyezzük, hogy Magyarország a szennyvízszolgáltatások esetén nem vállalt egyedi kötelezettségeket.⁷⁸⁴

A GATS a szolgáltatások kereskedelmének négy módját határozza meg. E szerint a szolgáltatásnyújtás megvalósulhat: (a) „Egy adott Tag területéről, valamely másik Tag területére”⁷⁸⁵ – *Határon átnyúló szolgáltatás*: vagyis szolgáltatás nyújtása az egyik ország területéről a másik országba, pl. nemzetközi telefonhívások. (b) „Egy adott Tag területén, valamely másik Tag szolgáltatásfogyasztói számára”⁷⁸⁶ – *Külföldön történő fogyasztás*: vagyis amikor egy ország fogyasztói egy másik országban található szolgáltatását veszik igénybe, pl. turizmus. (c) „Egy adott Tag szolgáltatója által, valamely másik Tag területén lévő üzleti jelenlétén keresztül”⁷⁸⁷ – *Kereskedelmi képviselő*: vagyis amikor egy országban található cég leányvállalatot hoz létre, hogy azok szolgáltatást nyújtsanak egy másik országban; pl. banki szolgáltatásoknál. (d) „Egy adott Tag szolgáltatója által, valamely másik Tag területén természetes személyek jelenlétén keresztül valósul meg”⁷⁸⁸ – *Természetes személy mozgása*: vagyis amikor természetes személyek országukból egy másik országba utaznak, hogy ott szolgáltatást nyújtsanak; pl. színészek vagy építkezési munkások. A különböző módozatok közül a harmadik mód bír a legnagyobb jelentőséggel a vízszolgáltatások területén, mindazonáltal az első módozat sem kizárt, amikor például az egyik ország területén található víztározóból a másik ország területére szolgáltatnak ivóvizet.⁷⁸⁹

A GATS alapján a Tagoknak kérést kellett előterjeszteni a konkrét kötelezettségvállalások elnyerése érdekében 2002. június 30-áig, illetve felajánlásokat kellett tenniük 2003. március 31-ig. A *kérések* általában egy aláíró ország olyan nyilatkozatai egy vagy több ország számára, amelyben kérelmezi azokat, hogy valamely szolgáltatási szektorukat nyissák meg. A kérés irányulhat egy új szektorra, de az is lehet, hogy a kérés egy még

⁷⁸² Az OECD és az Eurostat Munkacsoportjának megállapítása szerint a környezeti szolgáltatások és áruk kategóriája „azokat a tevékenységeket foglalja magában, amelyek olyan termékeket és szolgáltatásokat állítanak elő, amelyek a vízzel, levegővel és földdel kapcsolatos környezeti károk valamint hulladékokhoz, zajhoz és ökoszisztémához kötődő problémák mérését, megelőzését, korlátozását, csökkentését és kijavítását célozzák. Ez magában foglalja azokat a tisztább technológiákat, termékeket és szolgáltatásokat, amelyek csökkentik a környezeti kockázatot és szennyezést, valamint az erőforrások használatát.” OECD – EUROSTAT: *The Environmental Goods and Services Industry: Manual for Data Collection and Analysis*. Párizs, 1999, OECD Publications, 9. p.

⁷⁸³ Érdekesképpen jegyezzük meg, hogy a WT/120 lista környezeti szolgáltatásai közül a vízzel kapcsolatosan felmerülhetne a higiéniai és egyéb szolgáltatások (*sanitation and similar services*) köre is, mivel az angol terminológia alapján ide lehetne érteni a szennyvízkezelést is. Valójában azonban ez a szolgáltatási altípus mást takar, így pl. az utcák tisztítását. DROUET – STEENBLIK – STUBBS: *Op. cit.* 2005, 9-10. p. Az aktuális környezeti szolgáltatásokról (2012.08.07.):

wto.org/english/tratop_e/serv_e/environment_e/environment_e.htm

⁷⁸⁴ Forrás (2012.08.07.): tsdb.wto.org/default.aspx

⁷⁸⁵ GATS I. cikk 2. bekezdésének a) pontja.

⁷⁸⁶ GATS I. cikk 2. bekezdésének b) pontja.

⁷⁸⁷ GATS I. cikk 2. bekezdésének c) pontja.

⁷⁸⁸ GATS I. cikk 2. bekezdésének d) pontja.

⁷⁸⁹ HALL – THOMAS: *Op. cit.* 2006, 5. p.

részben nyitott szektor korlátozásainak csökkentésére irányul. A kérelmezési eljárás maga egy kétoldalú eljárás a kérelmező ország és azon ország között, amely a kérelem címzettje, amely eljárásról a WTO-t általában nem informálják. Maga a kérés nem kötelezi semmire sem a kérelmező országot. Ezzel szemben a *felajánlás* már komoly kötelezettséget takar. Hangsúlyozni kell ugyanakkor azt, hogy a felajánlás egészen addig nem kötelező érvényű, amíg nem válik a tárgyalási folyamat részévé, illetve amíg nem foglalják bele a felajánló ország Engedményes Listájába.⁷⁹⁰

A piacnyitással kapcsolatban fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy amennyiben egy ország valamelyik szolgáltatási piacát megnyitotta, akkor ezen szándékának *visszavonása* meglehetősen korlátozott. A visszavonás által érintett másik ország adott esetben kompenzációs kiigazításra tarthat igényt.⁷⁹¹

A *GATS mellett* szóló érvek (amelyek felfoghatók a liberalizáció melletti érvekként is) közül a 'hatékonyság növekedése' emelhető ki. Azáltal, hogy a szolgáltatói szektort egy nemzetközi versenynek teszik ki, a szektorok hatékonyabbá válnak, ami pedig olcsóbbá teszi ezen szektorok szolgáltatásait, egyúttal pedig fejlesztéseket is eredményez a verseny. A fejlődő országok számára különösen előnyös lehet az, hogy a GATS ösztönzi a technológiai transfert azáltal, hogy a külföldi befektetések új technológiákat és ismereteket hoznak magukkal, amelyeket pedig a helyi cégek és munkavállalók elsajátíthatnak.⁷⁹²

A *GATS ellenében* elsőként felhozott érv, hogy az a fejlett országok nagy cégeinek érdekeit szolgálja. Ezen cégek ugyanis egyre inkább dominálnak a világpiacon, ám nem a vízszolgáltatási szektorban nyújtott tevékenységük rendkívüli hatékonysága miatt, hanem sokkal inkább a nagyobb finansziális forrásaiknak, a politikai befolyásuknak és a piaci erőfölényüknek köszönhetően. Mindemellert az ellenzők kifogásolják azt a fajta erőltetett liberalizációt és privatizációt, amelyet a GATS olyan létfontosságú közszolgáltatásokban kényszeríthet ki, mint az egészségügy és a víz. Hasonlóképpen sok bírálat éri a GATS azon jellemzőjét, amely alapján az országok által vállalt kötelezettségek csak nehezen vonhatók vissza. Végezetül kritika tárgyát képezi a GATS rendszer tárgyalásainak titkossága is, vagyis hogy a tárgyalási folyamatok lényegében az érintett országok nyilvánosságának kizárásával valósulhatnak meg.⁷⁹³

II. *A GATS rendszer lehetséges kiterjesztése a vízszolgáltatások teljes körére.* Mint fentebb hivatkoztunk rá, a vízszolgáltatások nem kerültek külön nevesítésre a Titkárság által készített, 12 szolgáltatási csoportot tartalmazó Szolgáltatási szektorok csoportjainak (WT/120) listáján. A listán csak a szennyvízzel kapcsolatos szolgáltatás, mint alszektor szerepel a környezeti szolgáltatások (6. szolgáltatási csoport) között. A WTO dohai fordulójának keretei között azonban felvetődött a vízszolgáltatások szerepének újragondolása a GATS keretei között.

⁷⁹⁰ HALL – THOMAS: *Op. cit.* 2006, 5-6. p.

⁷⁹¹ GATS XXI. cikke.

⁷⁹² WTO: *GATS – Fact and fiction.* Genf, 2005, WTO, 5. p.

⁷⁹³ HALL – THOMAS: *Op. cit.* 2006, 6-7. p.; hasonló érvek tűnnek fel: SCHEIRING Gábor (szerk.): *A közszolgáltatások piacositása és a GATS Egyezmény. A Védegylet állásfoglalása.* Budapest, 2004, Védegylet.

Mielőtt azonban a dohai forduló tárgyalásaira kitérnénk, fontosnak tartjuk megvizsgálni, hogy a WT/120 lista miként került kialakításra. A WT/120 lista nagy mértékben az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) 1989-ben közzétett *Ideiglenes Központi Termék Osztályozásán* (továbbiakban: *ideiglenes CPC*)⁷⁹⁴ alapul. A két lista kapcsán az egyik, ami megállapítható, hogy az ideiglenes CPC-ben szereplő környezeti szolgáltatások köre (94. osztály) jóval több szolgáltatási altípust tartalmazott (konkrétan kilencet), mint ami végül bekerült a WT/120 listába (négy alcsoport). A másik érdekessége az ideiglenes CPC-nek a szennyvízzel kapcsolatos szolgáltatások (94010. alosztály) meghatározásával kapcsolatos. Az ideiglenes CPC alapján a szennyvízzel kapcsolatos szolgáltatások körébe tartozik a szennyvíz elvezetése, kezelése és ártalmatlanítása. Fontos azonban, hogy nem tartozik e körbe a víz szerzése, tisztítása és elosztása (*collection, purification and distribution services of water*); ezen szolgáltatások ugyanis az ideiglenes CPC 18000. alosztályába tartoznak.⁷⁹⁵ Érdekesképpen jegyezzük meg, hogy időközben a CPC-nek több verzióját (CPC 1.0 verzió,⁷⁹⁶ CPC 1.1 verzió⁷⁹⁷) is elfogadták; jelenleg a CPC 2.0 verzió⁷⁹⁸ tekinthető a legfrissebbnek. A CPC 2.0 verziója kevesebb csoportot tartalmaz a környezeti szolgáltatások körében. Továbbra is megtalálható benne a szennyvízzel kapcsolatos szolgáltatások köre (94110. alosztály), amely kiterjed a szennyvíz elvezetésére és kezelésére is. A szennyvízzel kapcsolatos szolgáltatás nem terjed ki a természetes víz szerzésére és tisztítására (*collection or purification of water*, 18000. alosztály), a csatornaépítésre és -javításra (*construction and repair of sewers*, 54241., 54251. alosztályok) és a hálózaton keresztül történő vízelosztásra (*distribution of water through mains*, 69210., 86330. alosztályok). Mint látható az ideiglenes CPC 18000. alosztályához képest a CPC 2.0 verziójában már külön kezelik a vízelosztási szolgáltatást.

II.1. A dohai fordulóban a WT/120 lista módosítása tárgyában az *Európai Unió* részéről érkezett egy indítvány.⁷⁹⁹ Az indítvány tovább célizálta volna a környezeti szolgáltatások körét, konkrétan hét alcsoportra bontva, köztük egy a 'Víz emberi használatra és szennyvízgazdálkodás' elnevezésű '6A' szolgáltatási alcsoporttal. Az EU indítványában szereplő alcsoport, a szennyvízzel kapcsolatos szolgáltatások mellett, immáron magában foglalta a víz szerzését, tisztítását és elosztását is.

Az EU előterjesztés háttérében alapvetően az állhatott, hogy az EU országaihoz köthetők a legnagyobb vízszolgáltató magáncégek. Az EU indítvány egyébiránt nagyban megosztotta a WTO tagországokat, ám végeredményben megállapítható az, hogy a WTO tagországok nagyobb része nem támogatja ezt a fajta klasszifikációt.⁸⁰⁰ Talán ennek is

⁷⁹⁴ ENSZ STATISZTIKAI OSZTÁLY: *Provisional Central Product Classification*. 1989.

⁷⁹⁵ ENSZ STATISZTIKAI OSZTÁLY: *Provisional Central Product Classification*. 276. p. Hasonlóképpen nem tartozik a 94010. alosztályba a csatornaépítés és -javítás (51330. alosztály).

⁷⁹⁶ ENSZ STATISZTIKAI OSZTÁLY: *Central Product Classification*. Version 1.0. 1998.

⁷⁹⁷ ENSZ STATISZTIKAI OSZTÁLY: *Central Product Classification*. Version 1.1. 2002.

⁷⁹⁸ ENSZ STATISZTIKAI OSZTÁLY: *Central Product Classification*. Version 2.0. 2008.

⁷⁹⁹ WTO: S/CSS/W/38. 2000. december 22.

⁸⁰⁰ Más országok reakcióinak elemzéséről lásd HALL – THOMAS: *Op. cit.* 2006, 13. p. A többi ország előterjesztéséről a környezeti szektor vonatkozásában lásd (2011.08.11.):

wto.org/english/tratop_e/serv_e/s_propnewnegs_e.htm#environmental

betudható, hogy mindezek hatására az EU egyedileg kezdett neki meggyőzni kereskedelmi partnereit a vízszektor piacának megnyitásáról.⁸⁰¹

A fentiek alapján talán úgy tűnhet, hogy az EU-n belül a vízszektor liberalizációja egységes támogatottsággal bír. Azonban ez koránt sincs úgy. Erről tanúskodnak a vízszektor liberalizációjával kapcsolatos viták is, amelyek töréspontjai jórészt az EU Bizottság és az EU Parlament között húzódtok (húzódik), de – természetesen – az egyes tagállamok esetén is eltérő megközelítések élnek.⁸⁰² 2002-ben az EU Bizottság megbízásából készült egy tanulmány⁸⁰³ a vízszektor liberalizációjáról, amely része volt annak az általános kísérletnek, amely során a közszolgáltatásokat kívánták liberalizálni.⁸⁰⁴

⁸⁰¹ KRAJEWSKI – TÜRK: *Op. cit.* 2003, 6-7. p. Nem mellesleg 2005-ben készült egy tanulmány is, arról, hogy milyen kérdések vetődnének fel a teljes vízszolgáltatási szektor GATS hatálya alá vonásakor. Az öt kiemelt kérdés közül a tanulmány készítői leginkább a GATS 'visszafordíthatatlan' jellegével kapcsolatban fogalmazták meg aggályait, vagyis, hogyha egyszer egy szolgáltatásnak a GATS alapján egy országban szabad piaca teremődik, akkor azt a piacot a jövőben már nem lehet ismételtelen elzárni a szabad verseny előtt; lásd NEWBORNE, Peter – SLAYMAKER, Tom: *Water and the GATS: Mapping the Trade – Development Interface. ODI Briefing Papers*, 2005/október, 5-6. p.

⁸⁰² Lásd példának okáért a vízpiaci liberalizációval kapcsolatban készült német tanulmányt: BOTZENHART, Konrad – EWERS, Hans-Jürgen – JEKEL, Martin – KRAEMER, Andreas – SALZWEDEL, Jürgen: *Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung*. Enderbericht. BMWi-Forschungsvorhaben (11/00), 2001/július; és ennek reakcióit a német Bundestagban: DEUTSCHER BUNDESTAG: *Antrag: Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland*. Drucksache. 14/7177, 14. Wahlperiode, 2001. október 17. Anglia és a Wales esetében a vízszolgáltatási liberalizációt pozitív színben feltüntető OFWAT (vagyis a Parlamentnek felelős állami Vízszolgáltatások Szabályozási Hivatal) jelentéseket: OFWAT: *Annual Report 2005-2006*. London, 2006, The Stationery Office, 4-5. p.; illetve OFWAT: *Annual Report 2008-2009*. London, 2009, The Stationery Office, 4-5. p.; OFWAT: *Annual Report 2010-2011*. London, 2011, The Stationery Office, 4. p.

⁸⁰³ GORDON-WALKER, Simon – MARR, Simon: *Study on the application of the competition rules to the water sector in the European Community*. Study for European Commission Competition Directorate General, WRc & ECOLOGIC, 2002. december. Lásd különösen a tanulmány 2. oldalát, ahol summázza a vízszektor liberalizációja mellett és ellene szóló érveket: A liberalizáció ellene szól (a) a víz szállításának magas költségei és (b) a különböző minőségű vizek szolgáltatása kapcsán fellépő károk nehezen rendezhető felelősségi kérdései. A vízszektor liberalizációja mellett szóló érveként definiálják, hogy (a) a közegészségügy és környezet javítása miatt a szektor nagy beruházási igénye; (b) a fogyasztók által fizetett nagyobb költségek és a szolgáltatás pénzügyeinek nagyobb átláthatósága; (c) növekvő fogyasztói elvárások a szolgáltatások minősége kapcsán; (d) költségvetési megszorítások a tagállamokban.

⁸⁰⁴ Lásd különösen: EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Green Paper on Services of general interest*. Brüsszel, 2003. május 21., COM(2003) 270 végleges; EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról*. Brüsszel, 2004. május 12., COM(2004) 374 végleges. Utóbbiban megfogalmazásra került, hogy „az általános érdekű szolgáltatásokat a polgárokhoz olyan közel kell megszervezni és irányítani, amennyire csak lehet, és, hogy a szubszidiaritás elvét szigorúan tiszteletben kell tartani. A Bizottság tiszteletben tartja a tagállamok, valamint a regionális és helyi hatóságok lényeges szerepét az általános érdekű szolgáltatások területén. Ezt a szerepet tükrözi a Közösség politikája az általános érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatban, amely a szubszidiaritás elvének megfelelően az intézkedések különböző fokán és különböző eszközök használatán alapszik”; COM(2004) 374, 7. p.; kapcsolódó szakirodalomból lásd HALL, David – LOBINA, Emanuele: *Water as a public service*. Ferney-Voltaire: Public Services International, 2006. december 15., 2007-01-W-waaps.

Egyes szakértők az elkészült tanulmány hiányosságai között említik, hogy téves feltevésekkel próbálták alátámasztani a liberalizációból és privatizációból származó hatékonyabb működést.⁸⁰⁵ Az EU Parlament mindenesetre elvetette a vízszektor EU jogalkotáson keresztül történő liberalizációját. Mindezek hatására az Európai Bizottság felhagyott a vízszektor liberalizálásának kísérletével.⁸⁰⁶

Mindaz, hogy a vízszektor ilyen fajta uniós szintű piaci liberalizációja – mint amilyen a villamos energia⁸⁰⁷ illetve a földgáz⁸⁰⁸ szektorok esetében (az infrastruktúra és az azon keresztül megvalósuló szolgáltatás szétválasztásával) immáron megtörtént – ez idáig elmaradt, nem jelentik azt, hogy az Európai Unió jogában nem találunk olyan előírásokat, amelyek a víziközmű-szolgáltatásokra⁸⁰⁹ vonatkoznának. A víziközmű szolgáltatások kapcsán különösen fontosak⁸¹⁰ (a) az uniós *környezetvédelmi előírások* (nem mellesleg a Víz-keretirányelv a témához kapcsolódóan megállapítja:⁸¹¹ „a víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell”), (b) a *versenyszabályok*⁸¹² (lásd különösen az EUMSZ 14.,⁸¹³ 101-102.,⁸¹⁴ 106.,⁸¹⁵

⁸⁰⁵ HALL, David – LOBINA, Emanuele: *The illusions of competition in the water sector*. PSIRU, 2008. szeptember, 2008-09-W-UKcompet, 6. p.

⁸⁰⁶ HALL – LOBINA: *Op. cit.* 2008, 6-7. p.

⁸⁰⁷ A villamos energia piacának liberalizációjáról és annak jogszabályi változásairól lásd SZILÁGYI János Ede: A villamos energia piac szabályozása. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 153-162. p.

⁸⁰⁸ A földgázpiac liberalizációjáról és annak jogszabályi változásairól lásd OLAJOS István: Földgázpiac és szabályozása. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 163-180. p.

⁸⁰⁹ A vízellátás közérdekű szolgáltatás, amiként azt a Bizottság az európai közérdekű szolgáltatásokról szóló közleményében meghatározza; lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Services of general interest in Europe*. Brüsszel, 1996. szeptember 11., COM(96) 443 végleges; és Víz-keretirányelv indoklás (15) pont.

⁸¹⁰ Lásd még: HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 4-25. p.; GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 12-21. p.

⁸¹¹ Víz-keretirányelv, indoklás (1) pont.

⁸¹² GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 99-133. p.; A magyar vízszektor és verseny helyzetéről lásd még GVH: *Competition and regulation in the water sector. Hungary*. 2004. február 24.; a verseny érvényesüléséről az egyes vízszolgáltatási privatizációs szerződések kapcsán lásd: REES, Judith A.: *Regulation and private participation in the water and sanitation sector*. TAC Background Papers No 1, Stockholm, 1998, Global Water Partnership, 27-28. p.; a vízszolgáltatások versenyjogi megítéléséről (érvek és ellenérvek a szektor liberalizációja kapcsán) lásd még HALL, David: *Water and DG Competition*. PSIRU, 2003. május, 2003-05-U-ECcompwater.

⁸¹³ „Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének, valamint e szerződés 93. [e cikk esetünkben csekély jelentőséggel bír, mivel a közlekedésre vonatkozik – a Szerző], 106. és 107. cikkének sérelme nélkül és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. Ezeket az elveket és feltételeket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül, hogy a Szerződésekkel összhangban gondoskodjanak a szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve finanszírozásáról.” EUMSZ 14. cikk.

107-108.⁸¹⁶ cikkeit), továbbá (c) a *belső piac szabályai* (az EUMSZ rendelkezésein túl lásd⁸¹⁷ különösen a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról (is) szóló 2004/18/EK parlamenti és tanácsi irányelvet, valamint a vízügyi ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról (is) szóló 2004/17/EK parlamenti és tanácsi irányelvet).

II.2. A dohai forduló tárgyalásain a Tagok 2005-ben a következő célokat határozták meg a környezeti szektorral kapcsolatosan: (a) A környezeti szolgáltatások piacának magas szintű liberalizációja. (b) A szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó módozatok lehető legteljesebb érvényesítése a környezeti szolgáltatások terén. (c) A környezeti szektorral összefüggő szolgáltatási csoportok bővítése az ideiglenes CPC alapulvételével (vagyis a kilenc altípussal), tekintettel egyúttal a kapcsolódó szolgáltatásokra is (mint pl. az építés, technikai ellenőrzés, etc.).⁸¹⁸

II.3. Annak érdekében, hogy mérsékelje bizonyos WTO Tagok, különösen a fejlődő országok, félelmeit,⁸¹⁹ a WTO Titkárság egy 2005-ös anyagában⁸²⁰ kifejtette álláspontját a vízszektor és a GATS viszonya kapcsán. Ennek értelmében a WTO Tagok a GATS alapján nincsenek arra kötelezve, hogy vízszektorukat privatizálják illetve liberalizálják. A WTO tagok – a WTO Titkárság szerint – lényegében a következő lehetőségek közül választhatnak: (a) fenntarthatják a köz- vagy magán monopóliumot; (b) megnyithatják a vízszolgáltatási piacukat a belső piaci verseny számára; (c) megnyithatják a vízszolgáltatási piacukat a külső verseny számára anélkül, hogy kötelezettséget vállalnának a GATS alapján; (d) megnyithatják a vízszolgáltatási piacukat a külföldi cégek számára a GATS rendszerben történő kötelezettségvállalással.

⁸¹⁴ V.ö. HALL, David: *Suez, E.on and others prosecuted and fined by EU for cartels and cover-ups*. 2011. március.

⁸¹⁵ Az EUMSZ 106. cikk (korábban EKSZ 86. cikk) értelmezése kapcsán lásd például C-41/90. sz., *Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH* ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-01979. o.).

⁸¹⁶ Az állami támogatások kapcsán lásd továbbá a 2006/111/EK bizottsági irányelvet (2006. november 16.) a *tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról*. A 107. cikk értelmezése kapcsán lásd C-280/00. sz., *Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-07747. o.), 74-95. pontokat. Pump Judit az Altmark-ügy elemzése kapcsán megállapítja: „Az Altmark ügy azt is érthetővé teszi, hogy bizonyos közszolgáltatások esetében miért nem lehet a tevékenységre vonatkozóan egységes közösségi szabályokat megfogalmazni. A közszolgáltatások nyújtásának tartalma, a tevékenységek jelentős eltérést mutatnak a tagországok között. Ez jól láthatóvá vált a WaterTime kutatás során is, akár a közszolgáltatás címzetti körét, akár a tevékenységeket hasonlítjuk össze.” PUMP: *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*. Op. cit. 29. p.; lásd továbbá a C-34/01. és C-38/01. sz., *Enirisorse SpA kontra Ministero delle Finanze* egyesített ügyben 2003. november 27-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14243. o.).

⁸¹⁷ A vízszektor szempontjából is jelentős koncesszió értelmezése kapcsán lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Commission interpretative communication on concessions under community law*. HL C 121., 2000.04.29. p.

⁸¹⁸ WTO: TN/S/23. 2005. november 28., 17. p.

⁸¹⁹ MOSOTI – VAPNEK – VIDAR: Op. cit. 2009, 331. p.

⁸²⁰ WTO: *GATS – Fact and fiction*. Op. cit. 2005, 9. p.

A WTO Titkárság fenti álláspontja kapcsán ugyanakkor fontosnak tartjuk hivatkozni azon szerzők véleményét, akik szerint nem a GATS és a WTO kötelezi a (leggyakrabban: fejlődő) országokat a vízszektoruk privatizációjára és liberalizálására, hanem a nemzetközi pénzügyi szektor szereplői (pl. a Világbank) azok, akik hatására a pénzügyi problémákkal küzdő országok önként nyitják meg piacaikat.⁸²¹

4.3. A víziközmű-szolgáltatások privatizációjának nemzetközi dimenziói

A rendszerváltást követő években a víziközmű-szolgáltatások kapcsán Magyarországon megindult a szektor privatizációja, amely folyamat ugyanakkor érezhetően nem teljesedett ki (erre utal a víz tulajdoni kérdései kapcsán kifejtett 2009-es kormányzati szándék az állami tulajdonban lévő regionális vízművek privatizációjára). A 2010-es választásokig terjedő majd 20 év – megítélésünk szerint – egy szabályozását tekintve meglehetősen zűrzavaros időszaknak volt tekinthető, amelyben a közhatalom és a privát-szektor nem egészen világos feladatmegosztásban volt jelen az ágazatban. A víziközmű-szolgáltatásokról szóló törvény és a kapcsolódó egyéb jogszabályok jelen munka lezárásakor hatályba lépő szabályai megtörik a rendszerváltás óta felerősödött privatizációs szándékot, és sok tekintetben azzal ellentétes tendenciákat indítottak el. Mielőtt azonban megkísérelnénk elemezni a víziközmű-szolgáltatásokra vonatkozó új szabályozási környezetet, először a privatizációval kapcsolatos nemzetközi tendenciákat kívánjuk röviden értékelni.

I. A kérdéskör kifejtése kapcsán bevezetésképpen fontosnak tartjuk tisztázni, hogy jelen munkában a víziközmű-szolgáltatások kapcsán mit értünk *privatizáció* alatt. A víziközmű szolgáltatások privatizációja kapcsán magunk részéről Horváth M. Tamás meghatározásából indultunk ki, amely szerint a „*közszolgáltatások terén privatizációnak nevezzük azt a folyamatot, amelynek során [a] a közjavak magánjóságokká válnak, illetve [b] a magánszektor a közigazgatás megbízásából lát el közfeladatot, vagy egyébként közösségi érdekeltégű feladatot végez.*”⁸²² A közszolgáltatások⁸²³ terén tehát a privatizáció két típusával is találkozhatunk. Egyrészt a privatizáció szűkebb értelmezésével,⁸²⁴ amely a vagyontárgyak köztulajdonból magántulajdonba kerülését

⁸²¹ HALL – THOMAS: *Op. cit.* 2006, 7. p.

⁸²² HORVÁTH M. TAMÁS: Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken. *Magyar Közigazgatás*, 1997/5, 258. p.

⁸²³ A témához kapcsolódóan kiemeljük továbbá a közszolgáltatások szabályozásában született meghatározó munkák elemzését tartalmazó gyűjteményt, amelyet a Világbank megbízásából a *Public Utility Research Center* (PURC) szakértői készítettek (megjegyezve, hogy a liberalizációs folyamatokat erős kritikával kezelő PSIRU és WaterTime kutatásokat rendre kifelejtették az elemzett munkák közül...) BERG, Sanford – JAMISON, Mark A.: *Annotated reading list for a body of knowledge on infrastructure regulation*. PURC & University of Florida, 2008. augusztus 15.

⁸²⁴ A szűkebb privatizációs értelmezéssel találkozhatunk tipikusan a vízszektoron kívül álló, más vagyontárgyak esetén pl. – a magyar joggyakorlat szempontjából – esszenciális fontosságú 21/1990. (X.4.) AB határozatban: „*A privatizálás az állami tulajdon magántulajdonba adását jelenti. A reprivatizálás a korábban magántulajdonban volt, jelenleg állami tulajdonú javak visszaadása a*

jelentő;⁸²⁵ ezen kérdéskör részletes kifejtésével a víz tulajdoni kérdései kapcsán foglalkoztunk. Másrészt a *privatizáció tágabb fogalmával*, amely a közszolgáltatások vonatkozásában a *kormányzati szerepvállalás csökkenéseként* határozható meg.⁸²⁶ Ez a fajta tágabb értelmezés többfajta jelenséget is magába foglalhat; így: (a) a közfeladat felszámolását, (b) a szolgáltatás iránti felelősség és a tényleges szolgáltatás-nyújtás szétválasztását, (c) a közszolgáltatás piaci díjfizetéshez kötését.⁸²⁷ Jelen alfejezetben mindkét privatizációs típus kérdéskörét érintjük, de tipikusan a tágabb értelemben vett privatizációs felfogás keretei között elemezzük a víziközmű-szolgáltatások terén történt (történő) folyamatokat.

Mindezek kapcsán meg kell jegyezni, hogy a közéletben gyakorta találkozhatunk a szűkebb és tágabb privatizációs felfogás keveredéséből, felcserélődéséből származó értelmezési problémákkal.

II. A nemzetközi politikai ideológiában jelentős változás 1980 óta következett be, amelyre gyakorta mint *washingtoni konszenzusra* utalnak. E konszenzus széles körben támogatja a liberalizációt és a privatizációt, annak érdekében, hogy a piaci verseny biztosításán keresztül oldjanak meg számos problémát. Ezen megközelítést eredetileg *Margaret Thatcher* és *Ronald Reagan* kormányzásához/elnöklétéhez kötődik. A washingtoni konszenzus továbbra is nagy hatással van olyan nemzetközi szervezetek működésére, mint amilyen a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap (IMF), illetve a Kereskedelmi Világszervezet (WTO). Lényegében az EU is ezen irányba mozdult el, amikor számos esetben (pl. villamos energia, gáz) liberalizációs irányelveket fogadott el. A kommunista blokk összeomlásával (1989-1991) ezen ideológia megerősödött, különösen Közép-Kelet-Európa országokban. A változás a vízgazdálkodásban is érzékelhető volt, és a szektorban a víziközművek működtetése – a nyugati államokat meghaladó mértékben – egyre inkább kikerült az állami hatáskörből. Az átszervezés során gyakorta történt meg az, hogy az ivóvíz-ellátási feladatokat illetve a szennyvízelvezetést állami hatáskörből önkormányzati hatáskörbe ruházták; (a témával foglalkozó szakirodalomban egyébiránt gyakorta ezen folyamatra is, megítélésünk szerint tévesen, mint privatizációra utalnak). A helyzet, amely alapján az önkormányzatoknak kell fejlesztenie, fenntartania és finanszíroznia a

korábbi magántulajdonosnak. Mind a privatizálás, mind a reprivatizálás történhet ingyenesen vagy visszerhesen; a különbség tehát a jogosultak körében van. Az állam olyan javakat privatizálhat és reprivatizálhat, amelyek tulajdonában vannak. ... Privatizációra vagy reprivatizációra... az állam erre vonatkozó döntése nélkül, vagy attól eltérő feltételekkel senkinek sincs alanyi joga.” 21/1990. (X.4.) AB határozat indoklásának IV. része.; A téma szakirodalmáról lásd még SÁRKÖZY Tamás: Az állam vállalkozói vagyónáról, illetve a privatizációról szóló törvényekről. *Jogtudományi Közlöny*, 1993/1, 23-30. p.; SÁRKÖZY: Az intézményes privatizáció befejezésének jogi technikájáról és a tartósan állami tulajdonban maradó vagyon kezelésének jövőbeli megoldásáról. *Gazdaság és Jog*, 1997/7-8, 17-21. p.; SÁRKÖZY: Az új privatizációs törvény egyes jogdogmatikai problémáiról. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/1, 1-11. p.; SZEGEDINÉ SEBESTYÉN Katalin: Az önkormányzatok privatizációs részesedésének szabályozásáról. *Magyar Jog*, 1994/7, 421-429. p.; WELLMANN György: Az önkormányzatok helyzete a privatizáció során. *Magyar Jog*, 1992/6, 329-332. p.

⁸²⁵ HORVÁTH M.: Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken. *Magyar Közigazgatás*, 1997/4, 197. p.

⁸²⁶ HORVÁTH M.: Op. cit., 1997/4, 197. p.

⁸²⁷ HORVÁTH M.: Op. cit., 1997/4, 197. p. A terület bővebb kifejtése kapcsán lásd még: HORVÁTH M.: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest-Pécs, 2002, Dialóg Campus; valamint HORVÁTH M.: *Közmenedzsment*. Budapest-Pécs, 2010, Dialóg Campus.

vízszolgáltatásokat, erősítette azon meggyőződést, hogy a magánszektor jobb hatásokkal tudná biztosítani ezen szolgáltatásokat.⁸²⁸

III. A vízszolgáltatási szektoron belüli liberalizáció és privatizáció érvényesítésében – mint ahogyan fentebb már utaltunk rá – nagy szerepet kapnak a különböző pénzügyi intézmények. A nemzetközi szintű pénzügyi szereplők közül külön kiemelés érdemelnek az ENSZ-családdhoz⁸²⁹ tartozó Nemzetközi Valutaalap és Világbank, továbbá a regionális pénzügyi szereplők közül az – esetünkben különös relevanciával bíró – Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank.

III.1. A *Nemzetközi Valutaalap* (IMF) működése a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság bekövetkeztéig alapvetően a fejlődő országokhoz és a volt szocialista országokhoz kötődött. Az IMF alapvetően három módon képes befolyásolni az egyes országok gazdasági-pénzügyi politikáját. (a) Az IMF hitelek tipikus feltételei nagy számban foglalták magukba a liberalizáción és privatizáción alapuló reform terv elemeit.⁸³⁰ Az 1987-1990-es és az 1997-1999-es időszakok között azon IMF strukturális feltételek aránya, amelyek a privatizáció növelésére vonatkoznak, 4%-ról 16%-ra növekedtek.⁸³¹ Az IMF alapvető filozófiája egy olyan olcsó, szabályozó állam létrehozása, amelynek határain átnyúlva érvényesülhet az áruk, szolgáltatások és tőke szabad áramlása, és amely államban a piaci erők szabadon érvényesülhetnek. Az természetesen nem képezheti kritika tárgyát, ha egy hitelező olyan feltételeket támaszt a kölcsönvevővel szemben, amelyek alapján biztosítani kívánja pénzének visszatérítését. Az IMF kapcsán számos szerző azonban megjegyzi azt, hogy az IMF ezen hitelezői célt meghaladó feltételeket támaszt(ott), és a privatizációhoz kapcsolódó hitelfeltételek nagyban aláássák az államok szuverenitását; megítélésük szerint az IMF ezen eljárása az egyes országok politikai rendszerének döntéshozó képességét nagyban csökkenti, és a szuverenitásukat lényegesen érintő ügyekben átruhazza a döntés lehetőségét egy olyan nemzetközi intézményre, amelyet más országok egy csoportja ural.⁸³² (b) A fenti hitelezési funkción

⁸²⁸ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 34. p. A vízszolgáltatások kapcsán ugyanakkor nem csak Európában történtek változások. Az 1990-es évek előtt a világ számos országában a vízszolgáltatás állami monopólium volt. Azt követően a világ számos pontján reformot hajtottak végre a víziközmű-szolgáltatásban, amelynek eredményeként a legtöbb helyen (Indonézia, Pakisztán, Fülöp-szigetek, Argentína, Chile, Kolumbia, Panama, Peru) a centralizált közszolgáltatást a decentralizált közszolgáltatás váltotta. Ez a fajta változás több esetben nem egy megfelelően előkészített folyamatban született, hanem gyakorta egy szélesebb körű államreform mellékterméke volt. Ennek tudható be az, hogy a közszolgáltatási feladatokért újonnan felelőssé vált helyi önkormányzatok a kötelezettségeik teljesítéséhez nem rendelkeztek megfelelő kapacitással. Az ENSZ 2009-es tanulmányában azt valószínűsítik, hogy a jövőben a víziközmű-szektorban a magánszektorral szemben továbbra is a közszektor szerepvállalása lesz a meghatározó. Ennek megfelelően az ENSZ szakértői a közszektor olyan reformjára buzdítanak, amellyel a víziközmű-szolgáltatások ellátására az egyes államok, helyi önkormányzatok fenntartható módon képesekké válnak; WWAP: *Op. cit.* 2009, 104-105. p.

⁸²⁹ GOMBÓS Ervin (szerk.): *Globális kihívások, Milleniumi Fejlesztési Célok és Magyarország.* [-], 2008, Magyar ENSZ Társaság, 10. p.; az ENSZ honlapján lásd az áttekintő ábrát (2011.07.25.): www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/un_system_chart_colour_sm.pdf

⁸³⁰ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 34-35. p.

⁸³¹ NEMZETKÖZI VALUTAALAP: *Conditionality in Fund-Supported Programs – Overview*, 20 February 2001. február 20.

⁸³² HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 35-36. p.

kívül az IMF-nek van azonban más jelentős funkciója is. Előfordul ugyanis az, hogy a hitelezők vagy a segélynyújtók (Világbank, EU, regionális fejlesztési bankok) azon feltételhez kötik a pénz kifizetését, hogy a hitelre illetve segélyre rászoruló ország részt vegyen az IMF vagy IMF/Világbank valamely programjában (az IMF feltételrendszerének ilyen átemelését 'cross-conditionality'-nek nevezik a szakzsargonban). Teszik mindezt azért is, mivel így a hitelezők mintegy legitimálni tudják azon feltételeiket, amelyek nagyban csorbítják a rászoruló ország szuverenitását. A kereskedelmi hitelezők gyakorta szintén figyelemmel kísérik az érintett ország teljesítményének IMF értékelését. (c) Az IMF eszközei közül végezetül ki kell emelni azt az éves felügyeleti eljárást, amelyen keresztül értékelheti tagjai gazdaságpolitikáját. Ezen lehetőségen keresztül az IMF szintén gyakorta fogalmaz meg liberalizációs és privatizációs elvárásokat.⁸³³

III.2. A *Világbank* pénzügyi politikája a magán- és a köztulajdon kérdésében az utóbbi évtizedekben komoly változáson ment keresztül. A Világbank eredeti álláspontját jól tükrözi 1983-ban kifejtett állásfoglalása a vállalkozások hatékonyságának kérdésében. Ezek szerint egy vállalkozás hatékonyságának meghatározásában elhanyagolható tényező az, hogy az magán- vagy köztulajdonban van; ehelyett az a meghatározó, hogy azt miként működtetik. Majd rá néhány évre a Világbank vezetésében is meghatározóvá váltak a washingtoni konszenzusban foglaltak, és az 1990-es évek elejétől a vízszektor vonatkozásában (is) már a privatizáció és a liberalizáció mellett foglaltak állást.⁸³⁴ A Világbank politikai preferenciái – főleg a fejlődő országokra koncentrálva – a legkülönbözőbb formákban öltöttek testet: szerződési feltételek, jelentések,⁸³⁵ közös kezdeményezések támogatása a nemzetközi vízszolgáltató vállalkozásokkal, etc.⁸³⁶ Többek között a Világbank nyomásának tudható be az is, hogy 2000-től a balkáni államokban és a Szovjetunió utódállamaiban a magánszektor részesedése egyre növekedett a vízszektorban.⁸³⁷ Mindemellett az IMF és a Világbank az évek során egymást kiegészítő tevékenységet kezdett folytatni: a mikroökonómiai területekre (vagyis a privatizációra és liberalizációra) koncentráló világbanki hitelfelvételek támogatták az IMF makroökonómia politikáját, amely az infláció kordában tartására, az árfolyam stabilitásra és a költségvetés fenntarthatóságára irányult. A hitelfelvevőkkel szemben támasztott hitelfeltételeket, amelyeken keresztül a nemzetközi donorok mintegy megkövetelték vagy legalábbis ösztönözték a vízszektor privatizációját, széles körben alkalmazták Afrikában és a legerősebben fejlődő országokban.⁸³⁸

⁸³³ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 36. p.

⁸³⁴ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 36-37. p.

⁸³⁵ Erre példa, az a jelentés, amelyet a Világbank szakértői 1995-ben készítettek a német vízszektorról, megállapítva azt, hogy az NDK-ban a berlini fal leomlása előtt hatékonyabb vízgazdálkodás folyt szemben az 1995-ös helyzettel, amikor is egy gyenge szinten, magas költségekkel szolgáltató szektor jött létre, köszönhetően a sok, gazdaságtalan önkormányzati vállalatnak. Lásd BRISCOE, John: *The German Water and Sewerage Sector: How well it works and what this means for developing countries*. Washington (DC), 1995, The World Bank, 4-6. p.

⁸³⁶ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 37. p.

⁸³⁷ HALL, David – LOBINA, Emanuele – MOTTE, Robin de la: *Water privatisation and restructuring in Central and Eastern Europe and NIS countries, 2002*. PSIRU, 2003. március 10., 2003-03-W-CEENIS, 4. p.

⁸³⁸ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 37. p.

III.3. Az *Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank* (EBRD) – amelynek tulajdonosai: 63 ország, az Európai Unió és a (27 uniós tagállam tulajdonában lévő) Európai Beruházási Bank – szintén erőteljesen támogatja a privatizációt; egy 2003-as adat alapján az általa 2000-et követően finanszírozott közművek kétharmadát nemzetközi multinacionális cégek irányították.⁸³⁹ Közép-Kelet-Európában is az EBRD finanszírozta a legnagyobb víz-privatizációkat (pl. Szófia, Budapest, Tallinn, Bukarest).⁸⁴⁰ (Ezzel szemben fontosnak tartjuk megjegyezni azt, hogy az Európai Unió ISPA alapja illetve az Európai Beruházási Bank a közszektor átalakítását támogatta.⁸⁴¹) Bár a vízprivatizációban az utóbbi években nagy arányban könyvelhetők el sikertelenségek ezen régióban, és jelenleg a nyugat-európai vízszolgáltató multinacionális cégek relatíve kis aktivitást mutatnak, ez alól azonban kivétel a Veolia tevékenysége, amely az EBRD-n és a Világbankon keresztül jelentős forrásokhoz jutott. Mindezen beruházások azonban ellentétesek olyan nemzetközi szervezetek politikájában megfogalmazott trendekkel, mint amilyen az OECD és az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága, amelyek jelenleg a közcégek regionalizációját preferálják.⁸⁴²

IV. Nemzetközi szinten a *magántőke bevonásának számos formája* létezik a vízszektorban. Ezek közül jelen munkánkban két tanulmány (1997-ből illetve 2006-ból) tipizálását mutatjuk be részletesebben.⁸⁴³

Az 1997-es tanulmány, amelyet a Világbank kutatói publikáltak az IMF szaklapjában, öt csoportba sorolja a legtipikusabb lehetőségeket (**4-1. táblázat**). A csoportok ismertetése előtt a szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy mivel a vízszolgáltatásokat biztosító közművek adott esetben feloszthatók, így egy magán befektető nem mindig az adott település, terület egész víziközmű rendszeréhez jut hozzá, hanem előfordulhat, hogy

⁸³⁹ HALL – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2003, 5. p.

⁸⁴⁰ HALL, David – LANZ, Klaus – LOBINA, Emanuele – MOTTE, Robin de la: *International Context*. WaterTime, 2004. szeptember 6., 20. p.

⁸⁴¹ HALL – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2003, 5. p.

⁸⁴² HALL, David – POPOV, Vladimir – THOMAS, Stephen: *Impact of 2020 strategy on energy, water, and waste sectors in eastern neighbourhood and enlargement countries. Final PSIRU report for EPSU*. PSIRU, 2011. június, 38-40. p.

⁸⁴³ Természetesen ettől eltérő tipizálások is léteznek. Így van, aki a (a) teljes vízi közmű eladás, a (b) részleges vízi közmű eladás, a (c) koncesszió, a (d) bérlet, a (e) BOT/BOO szerződések, a (f) management szerződések, a (g) szolgáltatási szerződések között differenciál. REES: *Op. cit.* 15-21. p.; A magyar versenyhivatal más szempontok alapján jellemezte az Európa fejlett államaiban lefolyt privatizációt: „A víziközművek privatizációjára három alapvető modell született. Az angol modell szerint a víziközművek teljes eszközállományát privatizálják, majd az így létrejött vállalatok között egy központi hatóság a vállalatok által rendszeresen szolgáltatott adatok segítségével indirekt, benchmark alapú versenyt hoz létre, valamint az árakat is meghatározza több éves (Angliában 5 éves) periódusokra. A francia modellben a privatizáció koncessziós, illetve lízing szerződések keretében valósul meg, mely szerződések elnyeréséért az önkormányzatok pályázatot írnak ki. A pályázási szakaszban tehát direkt verseny alakul ki a szolgáltatók között. A privatizáció ilyen formáját szerződéses delegált menedzsmentnek nevezik. A német modellben a privatizált vállalatban létrehoznak egy állami felügyelő szervezetet, amely biztosítja a megfelelő állami kontrollt a vállalat tevékenysége felett, ugyanakkor teret ad a piaci logika által vezérelt működésnek.” GVH: *A hazai víz- és csatornamű üzemeltetési piac feltárása, a víz- és csatornaközművek árazási, árszabályozási gyakorlatának vizsgálata*. Budapest, 2008. december 15., GVH Versenykultúra Központ – Expert Management Consulting Kft., 6. p.; részleteiben lásd még a 46-49., 51-55. oldalakat.

annak pusztán bizonyos részeihez. Az első csoportban a vízszolgáltatás működtetését illetve fenntartását engedik át a magánszférának egy menedzsment szerződésben (*management contract*). A második csoportba tartozó bérleti szerződések (*lease contract*) során a magán vállalkozás felelőssége a vízszolgáltatás működtetésére valamint a vízdíjak beszedésére terjed ki. Mind a menedzsment, mind a bérleti szerződések esetén megállapítható az, hogy azok nem ruházzák át a működtetőre a teljes üzleti kockázatot, sőt lényegében a magántőke nincs is veszélyben. A harmadik illetve negyedik csoportba tartozó immáron hosszú távú szerződések, vagyis az – egy speciális vízellátási vagy vízkezelési beruházás céljára megkötött – BOO (*build-own-operate*) illetve BOT (*build-operate-transfer*) szerződések és a teljes közmű koncessziós szerződések (*full-utility concession*) nemcsak a működtetésbe, hanem a befektetésekbe is bevonják a magánszférát. A szerződések e két típusa immáron a teljes üzleti kockázatot a magánszektorra telepíti, éppen ezért – a Világbank szakértői szerint – egy előrelátható és a magánszektor számára vonzó szerződési feltételeket tartalmazó jogi környezetet ajánlatos teremteni a magán befektetők számára. Mivel a BOO/BOT szerződések esetén a közszféra még jelen van (pl. a díjbeszedésben), ezért – vélik a szakértők – emiatt fennáll annak veszélye, hogy mindezen részfeladatokat a közszféra nem megfelelő hatékonysággal látja el (pl. túl sok személyt alkalmaz); esetleg a konstrukció hiányosságai miatt szükségessé válhat egy hitelező, harmadik szerződéses partner bevonása is. Az ötödik csoportba sorolható konstrukcióban (*asset sale*) a közművek vagyontárgyainak eladására kerül sor.⁸⁴⁴

4-1. táblázat. A magántőke bevonásának formái a víziközmű-szolgáltatásba
[HAARMEYER – MODY: *Op. cit.* 1997, 35. p.]

A vízszolgáltatások ellátásával kapcsolatos állami felelősség átruházásának lehetséges módozatai					
-	Menedzsment szerződés	Bérleti szerződés	BOT/BOO koncesszió	Teljes közmű koncesszió	Közmű vagyontárgyainak eladása
tulajdon	közszektor	közszektor	közszektor	közszektor	magánszektor
befektetés	közszektor	közszektor	magánszektor	magánszektor	magánszektor
működtetés	magánszektor	magánszektor	magánszektor	magánszektor	magánszektor
díjak beszedése	köz- vagy magánszektor	magánszektor	közszektor	magánszektor	magánszektor
példák	Puerto Rico Mexikóváros Trinidad és Tobago Antalya, Törökó.	Guinea Gdansk (Lengyelo.) É-Bohémia (Csehország)	Johor (Malajzia) Sydney (Ausztrália) Izmit (Törökó.) Chihuahua (Mexikó)	Buenos Aires (Arg.), Malajzia, Limeria (Brazília) Elefántcsontpart Makaó	Anglia és Wales

A tanulmányt készítő világbanki szakértők megítélése szerint a működtetési és pénzügyi fejlesztéseket leginkább a közmű teljes koncessziója illetve eladása szolgálja; ahol pedig ezek nem lehetségesek, ott a közműveket gazdasági társaságokba kell egyesíteni, és/vagy

⁸⁴⁴ HAARMEYER, David – MODY, Ashoka: Private capital in water and sanitation. *Finance & Development*, 1997. március, 35-36. p.

menedzsment szerződéseket kell kötni a szolgáltatás és a pénzügyi mozgások fejlesztése, illetve a komolyabb privatizációs lépés előkészítése érdekében.⁸⁴⁵

Más szerzők⁸⁴⁶ a fenti formák kapcsán kiemelik, hogy az öt csoportba sorolt lehetőség közül az 1990-es években tipikusan a koncesszió volt a legnépszerűbb, ám 2000-tól a magáncégek a kevésbé kockázatos formákat kezdték el preferálni, vagyis a menedzsment illetve a bérleti szerződéseket. Mindezen lehetőségek mellett közös vállalkozások is létrejöttek a köz- és magánszektor között, amelyek azon túl, hogy nagy szabadságot adtak a magánpartnernek, az időközben népszerűtlenné váló privatizáció szót kerülendő, más névvel is álltak elő, mint amilyen a PPP (*public-private partnership*; ami lényegében közfeladatoknak a közszféra és a magántőke együttműködésében történő ellátását jelenti⁸⁴⁷) illetve PSP (*private sector participation*; ami a magánszféra részvételét takarja).

A 2006-os világbanki tanulmány⁸⁴⁸ szintén öt főbb lehetőséget (**4-2. táblázat**) emel ki a magánszféra vízszektorban történő részvételével kapcsolatban, azonban ezek némileg eltérnek az 1997-es tanulmányban említettektől. A 2006-os tanulmány participációs lehetőségei – vagyis a menedzsment szerződések, *affermage* szerződések, bérleti szerződések, koncessziós szerződések és az ún. kiárusítások (*divestitures*) – közül lényegében egy típus esetén szükséges bizonyos magyarázó megjegyzéseket tenni – nevezetesen az *affermage* szerződések esetében –, a többi forma ugyanis főbb vonalaiban megfeleltethető az 1997-es tanulmány participációs lehetőségeinek; leszámítva azt, hogy a 2006-os tanulmányban a BOT/BOO koncessziós forma nincs külön nevesítve.

A 2006-os tanulmány terminológiájában az *affermage* és a bérleti szerződések alapján az üzemeltető a közmű működtetéséért és fenntartásáért a felelős, ugyanakkor a beruházások finanszírozásáért már nem. A két szerződés közötti különbség lényegében technikai: a bérleti szerződés esetén ugyanis a bérlő megtarthatja a fogyasztóktól származó díjakat, és azokból csak az előre meghatározott bérleti díjat utalja tovább a szerződő közhatalom irányába (amely közhatalom jobb esetben e díjból fedezi a közmű szükséges beruházásainak költségeit). Az *affermage* szerződés alapján az üzemeltető és a szerződő közhatalom megosztottnak a fogyasztóktól származó díjakon. Az üzemeltető a szerződő közhatalomnak egy ún. *affermage* díjat fizet (amely összege a kereslet és a fogyasztói díjak alapján változik), és a fogyasztóktól származó bevétel maradék részét megtartja. Mind a bérlet, mind az *affermage* esetén az üzemeltető profitját nagyban befolyásolják a közmű működésének és fenntartásának költségei.⁸⁴⁹

⁸⁴⁵ HAARMEYER – MODY: *Op. cit.* 1997, 37. p.

⁸⁴⁶ HALL – THOMAS: *Op. cit.* 2006, 19-20. p.

⁸⁴⁷ A PPP konstrukcióval kapcsolatos hazai tapasztalatokról lásd még: BÁGER Gusztáv – HAMZA LÁSZLÓNÉ – KOVÁCS Richárd: *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Tanulmány, [-], 2007, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 29-84. p.

⁸⁴⁸ VILÁGBANK – PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY (PPIAF): *Approaches to private participation in water services. A toolkit*. Washington (DC), 2006, The World Bank, 7-11. p.

⁸⁴⁹ VILÁGBANK – PPIAF: *Op. cit.* 2006, 7. és 10. p.

4-2. táblázat.

[VILÁGBANK – PPIAF: Op. cit. 2006. 9. p.]

Részvétel típusa	A részvétel adott típusának meghatározása az üzemeltető feladatainak alapulvételével	Az üzemeltető főbb felelőssége	Üzemeltetői profit	Üzemeltető által tipikusan viselt kockázat – részesevé a teljes beruházás kockázatából	Az üzemeltető vagy tulajdonosa	Az infrastruktúra vagy tulajdonosa
menedzsment szerződés	Adott közmű vízellátás management szolgáltatása, díjazás ellenében	Menedzsment szolgáltatás végzése a közmű számára	Meghatározott díj + bónuszok - menedzserek fizetése és kapcsolódó költségek	Függ a teljesítmény bónusz természetétől – nagyon csekély	a szerződő közhatalom	a szerződő közhatalom
affermage	Üzleti tevékenység folytatása, meghatározott – az eladott víz mennyiségén alapuló – díjazást; nem finanszírozza az infrastrukturális beruházásokat	Személyzet alkalmazása, Közmű működtetése és fenntartása	(affermage díj x az eladott víz mennyiségevel) - működtési és fenntartási költségek	Működési és kereskedelmi kockázatok –jelentős	az üzemeltető	a szerződő közhatalom
bérlés	Üzleti tevékenység folytatása, a fogyasztók által fizetett szolgáltatási díjakért cserébe; bérlés fizetése a szerződő közhatalomnak, ám nem finanszírozza az infrastrukturális beruházásokat	Személyzet alkalmazása, Közmű működtetése és fenntartása	Fogyasztóktól származó bevétel - működtési és fenntartási költségek - bérlési díj	Működési és kereskedelmi kockázatok –jelentős	az üzemeltető	a szerződő közhatalom
koncesszió	Üzleti tevékenység folytatása, az infrastrukturális beruházások finanszírozásával, ám nem tulajdonolva az infrastruktúrát	Személyzet alkalmazása, Közmű működtetése és fenntartása, Befektetések finanszírozása és intézése	Fogyasztóktól származó bevétel - működtési és fenntartási költségek - finanszírozási költségek - koncessziós díj	Működési, kereskedelmi és befektetéshez kötődő kockázatok –többesgi	az üzemeltető	a szerződő közhatalom
kiárúsítás	Üzleti tevékenység folytatása, az infrastrukturális beruházások finanszírozásával, és tulajdonolva az infrastruktúrát	Személyzet alkalmazása, Közmű működtetése és fenntartása, Befektetések finanszírozása és intézése	Fogyasztóktól származó bevétel - működtési és fenntartási költségek - finanszírozási költségek - engedélyek díjai	Működési, kereskedelmi és befektetéshez kötődő kockázatok –többesgi	az üzemeltető	az üzemeltető

V. A világban a vízszolgáltatások túlnyomó többségét a közszektor biztosítja. A népesség azon része, amely hozzájut ilyen szolgáltatásokhoz, 95%-ban valamilyen közszolgáltatón keresztül fér hozzá az ivóvízhez vagy a csatornahálózathoz. Ez az arány Európában valamelyest kisebb, kb. 80%. Érdekes módon azonban a közszféra ezen dominanciája nem jelenik meg nemzetközi szinten. A vízszolgáltatást nyújtó közszféra – működjön az egy önkormányzat hatósági osztályaként vagy valamilyen gazdálkodó szervezeti formában – aktivitása, kevés kivétellel, jellemzően helyi szintre korlátozódik. Ezzel szemben a magánszolgáltatók lesznek azok, amelyek nemzetközi szinten megjelennek. Összehasonlítva más szolgáltatási szektorokkal – például az energiaszektorttal – relatíve kis arányban vannak jelen magáncégek a vízszektorban. A helyzet némileg hasonló a magán kórházak arányához a közkórházak viszonyítva az egészségügyi szektorban. Egy másik jellemzője a vízszektornak, hogy a magáncégek kis száma uralja a magánszolgáltatásokat; két francia cég birtokolja a magánkézben lévő globális vízszektor megközelítőleg kétharmadát. Többek között ennek is köszönhető, hogy a vízszolgáltatási szektort egy viszonylagosan gyenge verseny jellemzi.⁸⁵⁰

Kevesebb, mint egy tucatra becsülhető azon magánkézben lévő vízszolgáltatók száma, amelyek komolyabb nemzetközi működéssel bírnak. 2002-es adatok alapján ezek közül kettő osztozott a magánszolgáltatók megközelítőleg 320 millió fogyasztóinak 60%-án. Ez a két cég a francia *Suez* (amelynek bizonyos részlegei az *Ondeo* illetve a *Lyonnaise des Eaux[LdE]*) illetve a *Veolia* (korábban *Vivendi*, illetve *Générale des Eaux [GdE]*). A francia cégek közül még a *SAUR*-t is érdemes külön nevesíteni.⁸⁵¹

A francia cégek dominanciájának komoly történeti okai vannak. Ezek közül kiemelendők az alábbiak: (a) Az, hogy egy magán szolgáltató biztosít ellátást egy önkormányzatnak, mélyen gyökeredzik a francia közigazgatási és politikai kultúrában (Franciaországban az első magán vízszolgáltató koncessziója a XVI. századra tehető, amikor is a *Perrier* testvérek szereztek jogosítványt arra, hogy ivóvízzel lássák el Párizs városát). (b) A főbb, magántulajdonban lévő vízszolgáltatókat – a GdE-t és az LdE-t – császári rendeletek hozták létre a XIX. század második felében, és mindez hozzájárult az állami és önkormányzati döntéshozók pozitív viszonyulásához az ilyen magán szolgáltatókhoz. (c) 1850-től kezdődően a francia jog lehetővé tette az önkormányzatoknak annak eldöntését, hogy közvetlenül látják-e el a vízszolgáltatást egy ún. önkormányzati `régie'-n keresztül vagy delegálják azt egy magánszolgáltatóra.⁸⁵²

A francia folyamatokkal ellentétes tendencia zajlott Európa többi országában és az USA-ban, ahol is a XIX. század végétől a XX. század közepéig a vízszolgáltatások önkormányzati kézbe kerülése volt jellemző. Ennek is köszönhető volt az, hogy a magán vízszolgáltatók közül a három nagy francia vízszolgáltató cég – vagyis a *Suez*, a *Veolia* és a *SAUR* – nemzetközi szinten vezető társaságokká nőhették ki magukat; különösen a vízszolgáltatások privatizációjának 1980-as években kezdődő trendjét követően. 1989-ig a *Suez*nek és a *Veolianak* nem voltak jelentősebb versenytársai egy európai országban sem. Így például a nagy spanyol magáncégeket is lényegében a francia cégek irányították (irányítják). Hasonló volt a helyzet Olaszországban is. Az egyetlen lényegesebb német magáncég a *Gelsenwasser* volt. A helyzet valamelyest 1989-től változott meg a brit

⁸⁵⁰ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 25. p.

⁸⁵¹ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 26. p.

⁸⁵² HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 60. p.

Thatcher-kormány idején, amely 1989-ben hirtelen döntött a tíz brit regionális vízszolgáltató privatizációjáról. Érdemes kiemelni, hogy a brit változások előzménye a vízszektornak egy 15 évvel korábbi átszervezése volt; nevezetesen, hogy az összes önkormányzati vízszolgáltatót előzetesen beolvasztották a kis számú, állami tulajdonban álló regionális vízszolgáltatókba. Mindazonáltal az új, brit magáncégek (pl. a *Thames Water*, és a *United Utilities*) meglehetősen kis hatással voltak a vízszektorban található versenyre. Ez főleg annak volt betudható, hogy relatíve kevés tapasztalattal, pénzügyi forrással és lobbierővel rendelkeztek.⁸⁵³

A vízipiacra legközelebb az 1990-es években próbáltak meg belépni új szereplők az energiaszektorból. Ilyen kísérlet volt az amerikai (USA) *Enron* energia vállalat által tulajdonolt *Azurix*, amely vállalkozás végül 2001-ben kudarcba fulladt. A kudarc egyik oka az lehetett, hogy az *Azurix* befektetői gyorsabban megtérülő befektetést gondoltak, szemben mondjuk a francia cégekkel, amelyek hosszú távú megtérüléssel számolnak. Hasonló mód sikertelen beugrás könyvelhető el az E.ON részéről, amely végül 2003-ban adta el korábban megszerzett részesedését a Gelsenwasserből, és lemondott arról is, hogy átvegye a SAUR-t. Sikereesebbnek mondható a német *RWE* konglomerátum, amely azáltal vált a nemzetközi vízipiac jelentős szereplőjévé, hogy megszerezte a brit *Thames Watert*. Az *RWE* több közös vállalkozásban is érintett (volt). Így a Veoliaval közösen szerezte meg a berlini *Berliner Wasser Betriebe* vízügyi vállalat részvényeinek 49,9%-át; közvetett módon, a *Berliner Wasser Betrieb*en keresztül – közösen a GdE-vel (Veolia) – jutott hozzá a *Fővárosi Csatornázási Művek (Z)Rt. részvényeinek 25%-ához*; a *Fővárosi Vízművek (Z)Rt. részvényeinek 25%-át* közösen szerezte meg a Suez-LdE-vel.⁸⁵⁴

⁸⁵³ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 26. p.

⁸⁵⁴ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 27. p. A Fővárosi Csatornázási Művek honlapjának tanúsága szerint: „A Fővárosi Csatornázási Művek Zrt. legnagyobb tulajdonosa Budapest Főváros Önkormányzata. A közszolgáltató társaságok privatizációja során a Fővárosi Közgyűlés a társaság alaptőkéjének 25%+1 szavazatú tulajdonhányadát megtestesítő részvénytársaságot átadott 25 évre a *Berliner Wasser Betriebe (B.W.B.)* és a *Compagnie Générale des Eaux (C.G.E.)* cégek által alkotott konzorciumnak. A szerződés az új partnerek nyereségérdekltségét, a profitot – a hazai gyakorlatban egyedülálló módon – nem a forgalomnövekedéshez vagy áremelésekhez, hanem a társaság hatékonyabb működéséhez, az elért költségcsökkentéshez köthette. Az 1997. november 19-én aláírt szerződés meghatározott üzemeltetési és szakmai irányítási jogok gyakorlásának átengedéséről is rendelkezett. A Részvényvásárlási Szerződésben rögzített lehetőséget felhasználva a C.G.E. és a B.W.B. 1998 végén létrehozta a Csatorna Üzemeltetési Holding Részvénytársaságot. 2000. június 6-án a B.W.B. az általa birtokolt részvények tulajdonjogát átruházta a *Berlinwasser Holding AG*-re. Időközben a C.G.E. neve megváltozott és 2002. március 26-án a részvényeit átadta a *Vivendi Environnement* társaságnak, amelynek új neve *Veolia Environnement S.A.*” Forrás (2012.08.11.):

www.fcsm.hu/content/index.php/14.

A Fővárosi Vízművek honlapjának tanúsága szerint: „A Fővárosi Közgyűlés 2012. május végén jóváhagyta a Fővárosi Vízművek kisebbségi részvénytársaságjának visszavásárlását, valamint az 1997-ben kötött menedzsmentszerződés megszüntetését. A külföldi befektetőkkel, azaz a *SUEZ Environnement*tel és az *RWE*-vel június elején aláírt megállapodás szerint a társaság 100 százalékos önkormányzati tulajdonba került: Budapest Főváros Önkormányzata 78,02%, Budaörs Önkormányzata 0,57%, Budakeszi Önkormányzat 0,24%, Halásztelek 0,11%, Szigetmonostor Önkormányzata 0,09%, Szigetszentmiklós 0,03% tulajdonrészrel rendelkezik, míg a részvények 20,94%-a a Fővárosi Vízművek Zrt. tulajdonát képezi.” Forrás (2012.08.11.):

vizmuvek.hu/hu/fovarosi-vizmuvek/tarsasagi-informaciok/fovarosi_vizmuvek/tulajdonosi-szerkezet

Mindezek után a vízpiac szerkezetével kapcsolatban az alábbi megjegyzéseket tesszük. A vízpiac egyik sajátos jellemzője, hogy abba új szereplők (értsd szolgáltatók) csak nehezen léphetnek be. Ennek egyik oka, hogy a vízhez kapcsolódó infrastruktúra kiépítésének/fenntartásának költsége⁸⁵⁵ túlságosan magas ahhoz, hogy egymás mellett párhuzamos rendszerek működhessenek. Ennek köszönhetően a vízszektort egyfajta természetes monopólium jellemzi.⁸⁵⁶ Mindezt akképpen magyarázhatnánk, hogy a vízpiacot sokkal inkább jellemzi a `verseny a piacért`, mint a `verseny a piacon` elv. A nemzetközi vízpiacra számos további tényező korlátozza a versenyt.⁸⁵⁷ Ezek:⁸⁵⁸ (a) A privatizációs szerződéseket és a koncessziókat kezdetben lényegében verseny nélkül nyerték el; ez volt a helyzet 1993-ig Franciaországban, és a közép-kelet-európai országok korai privatizációi esetén is. (b) A koncessziókat hosszú időre kötik és jellemző az automatikus meghosszabbítás. (c) Nagy számban jellemzők – különösen a fejlődő országokban, de néha a fejlettekben (pl. Olaszországban a *Sarnese Vesuviano*, a *Florence* és a *Siciliacque* esetében) is – azon helyzetek, amikor csak egy ajánlattevő van az adott vízszolgáltatás kiírásakor. (d) Egyre inkább elterjedt az, hogy a nagyobb vízszolgáltatással foglalkozó cégek közös vállalkozásokban vesznek részt. (e) A korrupció és az átláthatóság hiánya is sajnálatos módon túlzott arányban jellemzi a vízszolgáltatási szektort. A példa kedvéért ezen versenykorlátozó sajátosságok közül a munka további részében csak az üzemeltetési szerződések hosszú időtartamával kapcsolatos problémákat emeljük ki.

Franciaországban egészen 1993-ig, a korrupció ellenes törvény (*Loi Sapin*⁸⁵⁹) elfogadásáig, a koncessziókat gyakran pályázat nélkül újították meg. Érdekességképpen *Nizzában* a GdE 1864-től egy koncessziós szerződés alapján működtette a városi ivóvíz- és szennyvíz hálózatot. Az új törvénnyel a koncessziókat nyilvánosan, a versenyt biztosítva kellett megpályáztatni. 1995-től⁸⁶⁰ 20 évben korlátozták a vízre vonatkozó szerződések maximális időtartamát. Az 1995-ös törvény hatálybalépése előtt több szerződést is újratárgyaltak és meghosszabbítottak a szerződő felek, így biztosítva a szerződés lejártának hosszabb határidőt.⁸⁶¹ Más ország példáján is jól szemléltethető a verseny szempontjából indokolatlanul hosszú időre kötött szerződések problémaköre. Spanyolországban *Valencia* városa 1902-ben 99 évre kötött koncessziós szerződést azzal az *Aguas de Valencia* (AVSA) magáncéggel, amely később a SAUR cégcsoporthoz került. Az 1990-es évek végén, mikor Valencia városa nekikezdett a vízszolgáltatások megpályáztatásának előkészítéséhez, az AVSA kijelentette, hogy a pályázat elvesztése esetén 95 millió € kompenzációt követel azon beruházásokért cserébe, amelyeket a város vízműhálózatának fejlesztésében eszközölt. A pályázatát ezt követően azzal a feltétellel került kiírásra, hogy a győztesnek 54 millió €-t kell fizetnie az AVSA-nak. Nem meglepő

⁸⁵⁵ Ne feledjük el, hogy a víz szállítása százszor drágább, mint a villamos energiáé és harmincszorosa a gázénak; GORDON-WALKER – MARR: *Op. cit.* 2002, 7. p.

⁸⁵⁶ GVH: *Op. cit.* 2008, 4. p.

⁸⁵⁷ HAARMEYER, David – MODY, Ashoka: Private capital in water and sanitation. *Finance & Development*, 1997. március, 34-35. p.

⁸⁵⁸ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 26. p.

⁸⁵⁹ Lásd Art. 38, Loi no 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. *Journal Officiel* n° 25 du 30 janvier 1993.

⁸⁶⁰ Lásd Art. 75, Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. *Journal Officiel* n° 29 du 3 février 1995, 1840. p.

⁸⁶¹ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 28-29., 61. p.

módon nem volt más jelentkező az AVSA-n kívül, amely jelenleg a várossal közösen, 2050-ig terjedő szerződés alapján üzemelteti tovább a város vízi közműveit. *Barcelona* városában, az *Aguas de Barcelona* egy határozatlan idejű szerződés alapján immáron több, mint 140 éve üzemelteti a városi vízhálózatot. Hasonló szerződésekkel számos esetben találkozhatunk Európán kívül is (pl. az argentin *Mendoza* városa vagy *Santiago de Chile* esetén).⁸⁶²

A hosszú lejáratú szerződések azonban nemcsak a verseny korlátozásának veszélyét rejtik magukban, hanem a korrupció lehetőségét is. A szektorhoz kapcsolódó korrupció esetén fel kell hívni a figyelmet arra, hogy annak nem csak az adott jog alapján közvetlenül illegálisnak minősíthető formái vannak, de létezhetnek szabályosnak látszó típusai is, például mikor a cégek politikai pártokat támogatnak. Ilyen esetekkel számos helyen találkozhattunk, itt, a teljesség igénye nélkül, néhány franciaországi példát említünk: 1996-ban *Grenoble*-ban mind a korábbi polgármester, mind a LdE egyik vezetője szabadságvesztés büntetést kapott; 1997-ben *Angoulême*-ben több évre börtönbe került a korábbi polgármester, amiért hagyta magát megvesztegetni többek között a GdE által; a GdE egyik vezető tisztségviselőjét *St-Denis* polgármesterének megvesztegetéséért ítélték el; etc.⁸⁶³

VI. A privatizációval szemben a XXI. században egyre több kritika fogalmazódott meg.⁸⁶⁴ A 2000-es hágai Víz Világforumon a Világbank tisztségviselője a vízprivatizációt még olyan történetileg elkerülhetetlen folyamatnak nyilvánította, amelynek nincs alternatívája.⁸⁶⁵ A szakirodalomban azon gyakorta elhangzó érvvel szemben, miszerint a magánszektor jobban tudja működtetni a víziközműveket, számos modern kutatás ugyanakkor (pl. az Egyesült Államokban) arra mutat rá, hogy a közszféra és a magánszféra által működtetett vízgazdálkodás hatékonysága között kicsi a különbség.⁸⁶⁶

A privatizáció népszerűtlenségének több oka is van; ezek leginkább azzal vannak összefüggésben, hogy a privatizáció által elért eredmények nagyban elmaradtak a korábbi ígéretektől. A magáncégek mégsem fektettek be annyit, amennyit a felhasználók reméltek, az 1990-es évek végére a magán infrastruktúra-befektetések visszaestek, akárcsak a fejlesztési bankok befektetései. A víz ára emelkedett. A privatizáció népszerűtlenségéhez az is hozzájárult, hogy a közhatalom nem bírt olyan eszközökkel, amelyekkel befolyásolhatta volna a cégek viselkedését. A befektetések gyenge megtérülésével szembeesülve, illetve részben politikai nyomásra, a vízszolgáltató multik a veszteségeik csökkentésére kényszerültek. Így például 2003-ban a Suez bejelentette kihátrálását a

⁸⁶² HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 29. p.

⁸⁶³ HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 29-30. p.

⁸⁶⁴ Természetesen 2000 előtt is voltak kritikussai a víziközmű-szolgáltatások privatizációjának; illetve a támogatók között is voltak mérsékeltebb hangvételűek; lásd pl.: „*A magánszektor részvétele a vízszolgáltatásokban nem egy általános csodaszer.*” REES: *Op. cit.* 1998, 30. p.

⁸⁶⁵ HALL – THOMAS: *Op. cit.* 2006, 19. p.

⁸⁶⁶ AYLWARD – BURCHI – POPP: *Op. cit.* 2009, 154-155. p.; Hasonló adatok láttak napvilágot Latin-Amerika viszonylatában is, nevezetesen, hogy a magán vállalkozások nem tudták sikeresebben kiterjeszteni a víziközmű-szolgáltatások körét a szegényebbekre, mint a közszektor. Manilában és Jakartában, azaz Ázsia két, privatizált vízszolgáltatóval rendelkező városában, a vízveszteség mértéke rosszabb mint a közszelektatók által működtetett ázsiai városok nagy részében. HALL – THOMAS: *Op. cit.* 2006, 20. p.

fennálló befektetéseknek harmadából a fejlődő országokban, továbbá a Veolia és a Thames Water szintén kilépett bizonyos szerződéses jogviszonyokból.⁸⁶⁷

Az utóbbi néhány évben Magyarországon is csökkent a multik jelenléte.⁸⁶⁸ Így feladták pozícióikat a Gelsenwasser a GW-Borsodvíz Kft.-nél 2005-ben,⁸⁶⁹ a Berliner Wasserbetriebe Hódmezővásárhelyen a Zsigmondy Béla Vízműnél 2006-ban,⁸⁷⁰ a Suez Kaposváron 2009-ben, Pécsen 2009-ben⁸⁷¹ (a pécsi üggyel kapcsolatban kialakult jogvitá(k) lezárására ugyanakkor nem kerülhetett még sor ekkor), és Budapesten a Fővárosi Vízműveknél 2012-ben. Egyébiránt munkánk kéziratának lezárása idején még az egyes multinacionális cégek magyarországi befektetései között szerepeltek a következő vízmű vállalatok: Budapesten a Fővárosi Csatornázási Művek Zrt.-ben 25 százalékkal rendelkeznek a Berlinwasser Holding AG és a Veolia Vízzel. A Szegedi Vízmű Zrt.-ben 49%-os tulajdoni hányaddal rendelkezik a Veolia Vízzel.⁸⁷² A Salgótarjáni Csatornamű Kft.-ben 10,4%-os tulajdoni hányaddal rendelkezik a Veolia Vízzel.⁸⁷³ Az Érd és Térsége Regionális Víziközmű Kft.-ben 26%-os tulajdonosi hányaddal rendelkezik a Veolia Vízzel (a Fővárosi Csatornázási Művekkel együtt).⁸⁷⁴ A zalaszentgróti regionális víziközmű-

⁸⁶⁷ HALL – THOMAS: *Op. cit.* 2006, 20. p.

⁸⁶⁸ A 2009-es állapotról utalva egy magyar tanulmány a hazai víziközmű szolgáltatók esetében 9 cég kapcsán állapította meg, hogy azok kisebbségi tulajdonosi részesedéssel bíró külföldi (szakmai) befektetővel rendelkeznek (együttal hozzátéve, hogy tipikusan ezek a befektetők gyakorolják a vállalatirányítói jogokat); KOSKOVICS – UNGVÁRI: *Op. cit.* 310. p.; A szakmai befektető illetve a pénzügyi befektető meghatározása kapcsán lásd BOLVÁRI Zoltán: Az önkormányzati közüzemi szervezetek privatizációja. *Magyar Közigazgatás*, 1997/1, 55-56. p.

⁸⁶⁹ „2000. decemberében a Gelsenwasser AG. és a Borsodvíz Rt. (a Borsodvíz többségi tulajdonlása mellett) létrehozta a GW-Borsodvíz Kft.-t. A Kft. végezte a víz- szennyvíz-szolgáltatási tevékenységet, valamint a kiegészítő szolgáltatási tevékenységet, míg a Részvénytársaság vagyongazdálkodási feladatokat látott el egészen 2009. év végéig. 2002. évben „A” típusú részvények visszavásárlására került sor, a részvényesek száma 193-ra csökkent. A Gelsenwasser AG-vel az együttműködés – az eltérő üzletpolitikai elképzelések miatt – 2005. évben megszűnt, jelenleg a GW-Borsodvíz Kft.-nek kizárólagos tulajdonosa a Borsodvíz Rt. 2006. január 24-ével – jogszabályi változás miatt – cégnevünk Borsodvíz Zrt-re változott. 2010. január 1-jétől az üzemeltetési feladatokat a GW-Borsodvíz Kft. átadta tulajdonosának, a [önkormányzati tulajdonban lévő – A Szerző] Borsodvíz Zrt-nek. Az üzemeltetési feladatokat a Borsodvíz Zrt. látja el a továbbiakban.” Forrás (2012.08.10.): www.borsodviz-rt.hu/cegunkrol.php?menu=cegtortenet

⁸⁷⁰ Forrás (2012.08.10.): www.zsigmondy.hu/

⁸⁷¹ „A Tettye Forrásház Zrt.-t Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata alapította, 100 százalékban városi tulajdonú céggént 2009. október 5-től üzemeltetjük a vízi- és szennyvízközműveket Pécs városában.” Forrás (2012.08.10.): www.tettyeforrashaz.hu/index.php?mid=3 V.ö. Forrás (2012.08.10.): www.pvrt.hu/tarsasagunkrol

⁸⁷² „1994-ben alakult meg a Szegedi Vízmű Kft., majd 2001-ben a Szegedi Vízmű Rt. (2006. április 13. óta Szegedi Vízmű Zrt.). A társaságban Szeged város tulajdonosi részaránya 51%, míg a francia szakmai befektető (Veolia Eau) 49%. A két fél közötti szerződés hosszú távra határozza meg a tulajdonosok jogait és kötelezettségeit, a feladatok megoszlását a szegedi víziközművek működtetésében. Az Önkormányzat tulajdonában maradt a teljes víziközmű-vagyon (vezetékek, tározók, átemelők, technológiai gépek és berendezések), az üzemeltető vízmű pedig hálózati díjat fizet ezek használatáért.” Forrás (2012.08.10.):

www.szegedivizmu.hu/public/hu/cegunkrol_tulajdonosaink.html

⁸⁷³ Forrás (2012.08.10.): www.salgotarjanicsatornamu.hu/

⁸⁷⁴ Forrás (2012.08.10.): www.erdvizmuvek.hu/cegunkrol/tulajdonosok

rendszer üzemeltető Aquazala Közszolgáltató Koncessziós Kft. többségi tulajdonosa a Veolia Víz (a Fővárosi Csatornázási Művekkel együtt).⁸⁷⁵

Természetesen a privatizáció népszerűtlensége nem jelenti azt, hogy a magánszektor (amely leginkább a nagyvárosok víziközműveinek működtetését kedveli⁸⁷⁶) napjainkra kivonult volna a víziközmű-szolgáltatások piacáról. (Sőt! Egy 2010-es Suez tájékoztató szerint Közép-Kelet-Európa továbbra is tartogat növekedési lehetőségeket számukra, hiszen az ide tartozó országoknak – különösen Szlovákiának, Magyarországnak és Lengyelországnak – szüksége van a magántőkére, amennyiben meg kívánnak felelni az európai környezetjogi szabályoknak).⁸⁷⁷ Egy tanulmány a magánszektor 2010-es helyzetét a vízszolgáltatásokban az alábbi jellemzőkkel mutatta be: (a) A magán vízközmű társaságoknak tulajdoni struktúrája 2010-re még koncentráltabbá vált, mint előtte volt; a szektort nyomasztóan a Suez és a Veolia uralja. (b) Mind a Suez és a Veolia, mind más kisebb vállalatok (pl. a SAUR) növekvő mértékben függnek mind az állami tőkéttől (pl. a francia államétól), mind a nemzetközi fejlesztési bankoktól, beleértve az EBRD-t és a Nemzetközi Pénzügyi Társaságot (IFC; amely a Világbank-csoport öt intézményének egyike). (c) 2010-ben volt néhány jelentős ügy, amikor a privatizációt visszafordították, különösen Párizsban és *Pécsett* (Magyarország). (d) A nyilvánosság folyamatos és erős ellenállással viseltetik a vízprivatizációval szemben (pl. Olaszországban).⁸⁷⁸ Ezen 2010-es adatokat egyébiránt Magyarország vonatkozásában még fontosnak tartjuk kiegészíteni azzal, hogy *Kaposváron* 2009-ben szintén visszakerült a működtetés a városhoz (miután lejárt a Suez szerződése),⁸⁷⁹ továbbá 2012-ben a külföldi

⁸⁷⁵ Forrás (2012.08.10.): www.veoliaviz.hu/hu/veoliawater/erdekeltsegek/; továbbá (2012.08.10.): www.aquazala.hu/cegunkrol/

⁸⁷⁶ A világ 400 legnagyobb városának víziközműveit így is megközelítőleg 90%-ban a közszektor tulajdonolja illetve működteti. CORRAL, Violeta – HALL, David – LOBINA, Emanuele: *Trends in water privatisation*. PSIRU, 2011. március, 2011-03-W-Japan, 2. p. Ami az EU víziközmű-szektorát illeti: „A víziközművek működtetése az EU országokban: Az EU-ban országoként eltérő intézményi megoldások alapvetően három fő típusba sorolhatók: [a] önkormányzati közműtulajdon és önkormányzati üzemeltetés (közvetlen közüzemeltetés alkalmazására példa: Ausztria, Dánia, Finnország, Írország, Luxemburg, Svédország; de önkormányzati közműtulajdon és önkormányzati üzemeltetés mellett a közüzemeltetés alkalmazására példa: Ausztria, Dánia, Finnország, Írország, Luxemburg, Svédország; de önkormányzati közműtulajdon és önkormányzati üzemeltetés mellett a közüzemeltetés alkalmazására példa: Ausztria, Dánia, Finnország, Írország, Luxemburg, Svédország); [b] önkormányzati közműtulajdon döntően vegyes tulajdonú vagy magánkézben levő profit orientált cégek üzemeltetésével (alkalmazása: Franciaország, Spanyolország, Németország, Olaszország, Hollandia, Portugália – a tulajdon koncesszió vagy vagyonkezelés keretében esetenként átmenetileg megjelenhet a cégeknél), [c] magántulajdonban levő közművek profitorientált magáncégek általi üzemeltetése erős állami szakmai és pénzügyi felügyelet mellett (alkalmazása csak Angliában). A díjak ellenőrzése általában utólagos. Angliában független felügyelő, gazdasági szabályozó, illetve ellenőrző szerv működik (Office of Water Services – OFWAT...)”. SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 298. p.

⁸⁷⁷ SUEZ ENVIRONNEMENT: *Reference document 2009*. [-], 2010, AMF, 72. p.

⁸⁷⁸ HALL, David – LOBINA, Emanuele: *Water companies in Europe 2010*. PSIRU, 2010. szeptember, 2010-W-EWCS, 3. p. Kelet-Európában és Közép-Ázsiában ez idő tájt szintén megszűntek privatizációs szerződések; így pl. Tbiliszi (Grúzia; Veolia), Almati (Kazahsztán; Veolia), Odessza, Kirovográd (Ukrajna); Buhara és Szamarkand (Üzbegisztán; Veolia); HALL – LOBINA: *Op. cit.* 2010, 5. p.

⁸⁷⁹ A Kaposvári Vízművek Kft.-nek 2009. január 31-től megkezdték a jogutód nélküli végelszámolását, ugyanis az érintett önkormányzatok 2009. február 1-jétől nem hosszabbították meg a korábbi 15 éves koncessziót. Az új társaság, a Kaposvári Víz- és Csatornamű Kft., 100%-ban önkormányzati tulajdonú társaság. Forrás (2012.08.10.): www.kaviz.hu

befektetőkkel (SUEZ Environnement-nal, RWE-vel) aláírt megállapodás (kisebbségi részvénycsomagjának visszavásárlásáról, valamint a menedzsmentszerződés megszüntetéséről) szerint a *Fővárosi Vízművek* 100 százalékos önkormányzati tulajdonba került.

E jellemzőkhöz kapcsolódva érdekességképpen megjegyezzük, hogy a francia kormány egyre nagyobb szerepet vállal a vízszolgáltató magáncégekben, egyfajta részleges államosítás keretében. 2007 áprilisában a SAUR-t egy a francia állami bank (CDC) által vezetett konzorcium vásárolta meg, amely a cég 47%-ával rendelkezik. Ezt annak érdekében tették, hogy megelőzzék a francia közművek egy esetleges külföldi magán tőke általi átvételét [!]. 2009-ben a Suez egybeolvasztották az állami tulajdonban lévő GdF-vel. Az eredmény az, hogy a Suez Environnement-t, beleértve minden vízi közművet, immáron 35,5%-ban az a GdF-Suez tulajdonol, amelyet a Suez energia részlegének a GdF-fel való egyesülése hozott létre. 2010-ig ugyanez még nem történt meg a Veolia víz- és hulladékkezelővel, ám az energia ágazata, a Dalkia már 50-50 százalékos vegyesvállalat az EdF-fel, amely 85%-ban állami tulajdonú; a közlekedési ágazata átszervezésre került egy hasonlóan fele-fele arányú vállalkozásba egy állami tulajdonú vállalattal; továbbá létrehozott egy védelmi szolgáltatás részleget egy ugyanilyen 50-50% arányú szerkezetben. Ráadásul, a Veolia részvényeinek 12%-át a francia állam tulajdonolja a CDC és az EdF útján.⁸⁸⁰

4.4. A magyar víziközmű-szolgáltatások átszervezése

2011 decemberének végén az Országgyűlés döntött a víziközművek szabályozásának megújításáról (sok elemét tekintve a szabályozás megteremtéséről), amely szabályozásra már hosszú idő óta nagy igény mutatkozott.⁸⁸¹ A szabályozás, amely egyes előírásait tekintve több időpontban lép, lépett hatályba (legtöbb érdemi rendelkezése 2012. július 15. napjától él) komoly előrelépést jelent nem csak a víziközmű ágazat fenntartható működése szempontjából, de azon jóval túlmutatva a magyar államiság, a nemzeti önrendelkezés szempontjából. E hangzatos megállapítások kapcsán természetesen joggal vetődik fel a kérdés, hogy mi volt a probléma a korábbi időszak szabályozási környezetével. Az előző időszak szabályozásának részletes bemutatását mellőzve, röviden a következő magyarázatot adhatjuk a felmerült kérdésre.

A terület egyes elemeit több jogszabály is szabályozta korábban, így a Kvt., a Vgtv., etc. A korábbi szabályozás kapcsán ugyanakkor az egyik legfontosabb észrevétel, hogy számos szabályozandó kérdéskörre nem tartalmazott előírásokat, így pl. hiányzott a víziközmű-szolgáltatási tevékenység hatósági felügyelete, és több más garanciális elem

⁸⁸⁰ HALL – LOBINA: *Op. cit.* 2010, 7. p.

⁸⁸¹ Így szorgalmazta az egységes víziközmű szabályozás kialakítását: JNO: 319/2010. sz. állásfoglalás, 8., 11-12. p.; JNO: 83/2010. sz. állásfoglalás a *Gyula-Városerdő településrészének ivóvíz-szolgáltatásával kapcsolatos vizsgálatról*, 10. p.; ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: 1049. számú jelentés, 28-29. p.; NKP 2009, 90-91. p.; SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 55-57. p.; KOSKOVICS – UNGVÁRI: *Op. cit.* 327. p.

is.⁸⁸² A szabályozás alapján az ivóvízellátás stratégia kérdéseiről alapvetően a helyi önkormányzatoknak kellett dönteniük (érthető módon erre nem mindegyik önkormányzat volt alkalmas⁸⁸³); ráadásul az önkormányzatok – indokolatlanul és sok szempontból összeférhetetlenül – egyszerre több szerepben is jelen voltak a víziközmű-szolgáltatásokkal kapcsolatban: a közművek tulajdonosa, a víziközmű-szolgáltatások megrendelője, a fogyasztói érdekek közéleti képviselője, maga is fogyasztó, a szolgáltató társaság tulajdonosa/részvényese, árhatóság (adott esetben mind egyszerre).⁸⁸⁴ Ezen önkormányzati szerephalmaznak is köszönhető, hogy a víziközmű szektorban rendre elmaradtak a szükséges fejlesztések⁸⁸⁵ – pl. éppen a keresztfinanszírozásnak betudhatóan – amit jól alátámaszt az a két adat is, amely szerint (a) a vízveszteség országos átlaga 19%⁸⁸⁶ (van olyan adat is, amely ezt a veszteséget 35%-ra teszi!⁸⁸⁷), továbbá (b) a „*vízellátó hálózatok esetében a rekonstrukcióra érett vezetékhálózat aránya megközelítően 75%-os, ami mintegy 2000 milliárd Ft-nyi beruházási igényt jelent*”.⁸⁸⁸ Ezekon túl az ágazatban egy elaprózódott szerkezet vált jellemzővé (megközelítőleg 400 víziközmű-szolgáltató van, amelyek közül a 35 legnagyobb cég látja el a fogyasztók 85%-át;⁸⁸⁹ a rendszerváltást megelőzően egyébiránt 33 víziközmű-szolgáltató működött⁸⁹⁰), és problémát okozott az is, hogy meglehetősen hiányosak voltak az információink a magyar víziközmű-vagyon állapotáról (ha történt is ezzel kapcsolatos felmérés egyik-másik

⁸⁸² A VM vízügyért felelős államtitkára egy 2010. július 30-án kelt, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési biztosának írt levelében jelezte: a korábbi szabályozás legfőbb hiányossága, hogy a szolgáltatás nyújtása vonatkozásában külön engedélyt nem kellett kérni, így ezt a tevékenységet szinte bárki elláthatta; idézi JNO: 319/2010. sz. állásfoglalás, 7. p.

⁸⁸³ Konkrét ügyek kapcsán lásd pl. JNO: J/3869/2008. sz. állásfoglalás a *Nagyvejké, folyékony hulladék kezelés és egyéb jogi problémák ügyében*, 16. p.; JNO: 49/2010. sz. állásfoglalás a *balatonszepezi ivóvízhálózat állapotával kapcsolatos vizsgálatról*, 2-3. p.; JNO: 83/2010. sz. állásfoglalás, 10. p.; AJB: 813/2012. jelentés a *gödöllői egyetem hálózati vízellátásáról és az ivóvízbázisok védelméről*.

⁸⁸⁴ BÁNKI Erik: *Az állam, az önkormányzatok, és a víziközmű-szolgáltatók kapcsolata avagy A víziközmű ágazat a 'jogalkotó' szemével*. A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényről rendezett konferencia, [Budapest] 2012. február 6.; Az önkormányzatok több vonatkozásban sem voltak alkalmasak a közművek vonatkozásában rájuk rótt feladatok ellátására; erre a következtetésre jut BOLVÁRI: *Op. cit.* 53-54. p.

⁸⁸⁵ SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 33. p.

⁸⁸⁶ „*A vízveszteség ... [a] legkisebb a Duna részvízgyűjtőn, legnagyobb és így legrosszabb a Tisza részvízgyűjtő szolgáltatóinál. A vízveszteség átélélesen utal a vizilétesítmények műszaki állapotára, valamint az üzemeltetés minőségére...*”; VGT, 39. p.; Szintén a víziközművek leromlott állapotára hívta fel a figyelmet GVH: *Op. cit.* 2008, 5. p.

⁸⁸⁷ Az adatot hivatkozta: GVH: *Op. cit.* 2008, 123. p.; Más forrás 20-25%-ot jelöl: SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 36-37. p.

⁸⁸⁸ „*Ugyanezek az értékek szennyvízelvezetés esetében a hálózatok kora miatt kedvezőbben alakulnak. A szennyvízelvezető hálózatokra vonatkozó becsült rekonstrukciós költség körülbelül 200 milliárd forint*”; NEMZETI VÍZTECHNOLÓGIAI PLATFORM: *Stratégiai Kutatási Terv – 2010*, 27. p.

⁸⁸⁹ HORVÁTH Péter: *A Magyar Energia Hivatal jelenlegi és jövőbeni szerepe a magyar közműszolgáltatásban*. A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényről rendezett konferencia, [Budapest] 2012. február 6., 10. p.

⁸⁹⁰ A rendszerváltást megelőzően még csak 28 ún. tanácsi vízmű és 5 regionális vállalat működött; GVH: *Op. cit.* 2008, 37. p.; KOSKOVICS – UNGVÁRI: *Op. cit.* 309. p.; SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 263-264. p.; VGT, 254. p.

ellátási területen, az nem egységes szempontok alapján valósult meg).⁸⁹¹ Mindezek komoly nehézségeket jelentenek a víziközmű-szolgáltatások hosszú távú fenntarthatóságában.

A korábbi időszak korrekciójaként 2011-ben megszületett új víziközmű-szabályozás alapvető háttérét a *víziközmű-szolgáltatásról* szóló 2011. évi CCIX. törvény, a *közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről* szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet, valamint a *víziközművek üzemeltetéséről* szóló 21/2002. (IV.25.) KöViM rendelet tartalmazza. Mindezekon túl ugyanakkor számos más jogszabály⁸⁹² is fontos szerepet tölt be a terület szabályozásában. Az új víziközmű-szabályozás – amely számos elemében lefedi az ún. *települési vízgazdálkodást*⁸⁹³ – kapcsán a jogalkotó legfontosabb céljai eredetileg a következők voltak.⁸⁹⁴ (a) Közművek csak nemzeti tulajdonban lehessenek. (b) Csak nemzeti tulajdonban lehessenek az új víziközmű szolgáltatók [megítélésünk szerint e követelmény mindezedig nem látszik megvalósulni]. (c) Működési engedély bevezetése a víziközmű-szolgáltató tevékenység kapcsán. (d) Egységes, állami árszabályozás. (e) Keresztfinanszírozás elkerülése és ezáltal a vízdíj egyfajta védelme. (f) A közművek tervszerű felújításának garantálása. (g) A víziközmű-ágazat stratégiai fejlesztésében aktívabb állami szerepvállalás.

A Vksztv. egyes rendelkezései – mint azt korábban említettük – fokozatosan lépnek hatályba. Ezek tükrében 2016-ig a rendszer kiépülésének korszakát éljük, és majd csak ezen átmeneti időszak lejártát követően áll be a véglegesnek tekinthető szabályozás, és várhatóan ekkortól számíthatunk az alapelveknek teljesen megfelelő, fenntartható víziközmű-szolgáltatásra.

4.4.1. Az ellátásért felelősre vonatkozó szabályok

A helyi önkormányzati törvény jelen munka kéziratának lezárásakor még (2012. december 31. napjáig) hatályos szabályai alapján a települési önkormányzatok kötelesek gondoskodni az egészséges ivóvíz ellátásáról.⁸⁹⁵ A helyi önkormányzatok (melyek a törvény értelmében a helyi közügyek, köztük a lakosság közszolgáltatásokkal való

⁸⁹¹ VGT, 257-258. p.; SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 34., 36-37., 57. p. A közművagyon kapcsán a MTA Stratégia rögzíti: „M megbízható vagyoneértékkel és vagyongazdálkodással nem rendelkezünk. Becslések szerint az elmúlt két évtized inflációja és az elhasznált eszközök pótlásának elhanyagolása miatt a vagyon jelentős hányada elveszett. Újjáépítésük mintegy 12 000 milliárd Ft-ba kerülne. Csupán az ivóvízhálózat felújításának költségigénye 2000 milliárd Ft körüli”; SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 36. p.

⁸⁹² Lásd pl. a Vgtv.-t, a Magyar Energia Hivatal eljárása szempontjából iránymű, a *villamos energiáról* szóló 2007. évi LXXXVI. törvényt, és annak egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X.19.) Korm. rendeletet; a Vksztv. bizonyos rendelkezéseinek lakossági felhasználókkal szembeni megsértése esetén lásd a *fogyasztóvédelemről* szóló 1997. évi CLV. törvényt illetve a *fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról* szóló 2008. évi XLVII. törvényt, etc.

⁸⁹³ SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 32. p.

⁸⁹⁴ BÁNKI: *Op. cit.*

⁸⁹⁵ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (4) bek.

ellátásának fontos megvalósítói⁸⁹⁶) a rájuk vonatkozó új önkormányzati törvény 2013. január 1. napjától hatályos rendelkezései szerint azonban annyiban felelősek a víziközmű-szolgáltatás ellátásáért, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény (Vksztv.) rendelkezései szerint ellátásért felelősnek minősülnek.⁸⁹⁷ A Vksztv. szabályai (az ún. *ellátási felelősség elve*) alapján az állam vagy a települési önkormányzat (mint ellátásért felelősök) kötelessége és joga gondoskodni a víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről, amely szolgáltatás egyes ágazatai a közműves ivóvízellátás, valamint a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás.⁸⁹⁸ Az ellátási felelősök tehát a helyi önkormányzatok és az állam, a kérdés ezek után az, hogy a konkrét helyzetben kit (államot vagy önkormányzatot, önkormányzatok közül melyik önkormányzatot) terhel a felelősség illetve illet a jog, hogy adott víziközmű-rendszer⁸⁹⁹ vonatkozásában eljárjon. A közigazgatási területükön lévő felhasználási helyekre⁹⁰⁰ és az azokat közvetlenül ellátó víziközmű-rendszerekre nézve a *helyi önkormányzatokat* terheli a felelősség. Ezen előírás lényegében két esetkör egészíti ki: (a) Az *államot* illetik ugyanis az ellátásért felelős jogai és terhelik annak kötelezettségei, amennyiben rajta kívül önkormányzatnak tulajdonjoga a víziközmű-rendszeren nem áll fenn. (b) Abban az esetben, ha a víziközmű-rendszeren több ellátásért felelős is tulajdonnal rendelkezik, akkor a Vksztv. meghatározza az ellátásért felelősök képviselőit. Ezek szerint (b1) ha az ilyen víziközmű-rendszeren az állam a közművagyon érték legalább 50%-a felett tulajdonjoggal rendelkezik, akkor az *állam tulajdonosi képviselője jár el az ellátásért felelősök képviselőjében*. (b2) Ha a víziközmű-rendszeren több ellátásért felelős is tulajdonnal rendelkezik, és az állam nem rendelkezik az érintett közművagyon érték legalább felével, akkor az érintettek közössége a víziközmű-rendszerrel kapcsolatban – közös megegyezéssel, írásos megállapodás formájában – *maguk közül jelöli ki a képviselőjében*

⁸⁹⁶ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 4. §.

⁸⁹⁷ 2011:CLXXXIX. tv. 13. § (1) bek. 21. pont. Ezen túl a törvény a helyi önkormányzati feladatok között nevesíti a vízgazdálkodást és a vízkárelhárítást is; 2011:CLXXXIX. tv. 13. § (1) bek. 11. pont. A törvény a fővárosi önkormányzat esetén speciális szabályokat állapít meg, így a fővárosi önkormányzat feladatai között nevesíti az ivóvíz-ellátást, szennyvízelvezetést, -kezelést és -ártalmatlanítást (csatornaszolgáltatást), a vízgazdálkodást továbbá a vízkárelhárítást; 2011:CLXXXIX. tv. 23. § (4) bek. 11-12. pont.

⁸⁹⁸ Vksztv. 1. § (1) bek. c) pont. Az egyes ágazatok fogalmának meghatározásáról lásd Vksztv. 2. § 24. pont.

⁸⁹⁹ *Víziközmű*: olyan közcélú vízellátási rendszer, amely (a) település vagy települések közműves ivóvízellátását, ezen belül az ivóvíztermelést, az ehhez kapcsolódó ivóvízbázis-védelmet, az ivóvízkezelést, -tárolást, -szállítást és -elosztást, felhasználási helyekre történő eljuttatást, mindezekhez kapcsolódóan a tűzvíz biztosítását vagy (b) a közműves szennyvízelvezetés során (egyesített rendszer esetén a csapadékvíz-elvezetést is ideértve) a szennyvíz felhasználási helyekről történő összegyűjtését, elvezetését, tisztítását, a tisztított szennyvíz hasznosítását, elhelyezését szolgálja; Vksztv. 2. § 20. pont. *Víziközmű-rendszer*: a víziközművek olyan egybefüggő struktúrája, amely: (a) önállóan, kizárólag egy település ellátását biztosítja (szigetüzem), (b) önállóan, több település ellátását is szolgálja, és rajta a tulajdoni viszonyok azonosak, (c) átadási pontokkal egyértelműen körülhatárolt, a kapcsolódó szolgáltatás nyújtását is, vagy kizárólagosan azt biztosítja, (d) átadási pontokkal egyértelműen körülhatárolt, kapcsolódó szolgáltatással kiegészülve egy településre nézve, vagy azonos tulajdoni viszonyok mellett több településre nézve, képes biztosítani a víziközmű-szolgáltatás műszaki feltételeit; Vksztv. 2. § 23. pont.

⁹⁰⁰ *Felhasználási hely* az a víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan, amelyen a víziközmű-szolgáltatást (szerződéses jogviszony alapján) igénybe veszi a *felhasználó* (az ingatlant használó vagy tulajdonló természetes vagy jogi személy); Vksztv. 2. § 5-6. pont.

eljáró ellátásért felelőst. (b3) Kijelölés hiányában az ellátásért felelősök közössége képviselőjében, a *legnagyobb lakosságszámmal rendelkező* önkormányzat, egyenlő lakosságszám esetében pedig a Magyar Energia *Hivatal által kijelölt önkormányzat* jár el.⁹⁰¹

A víziközmű tulajdonának kérdését, mint azt a vizek tulajdoni kérdéseivel foglalkozó fejezetben részletesen elemeztük, meglehetősen egyértelműen rendezte a jogalkotó azáltal, hogy megállapította: víziközmű kizárólag az állam és települési önkormányzat tulajdonába tartozhat.⁹⁰² A Vksztv. fontos kötelezettséget ró a víziközmű tulajdonosaira, nevezetesen, hogy a víziközmű tulajdonosa a tulajdonában lévő víziközmű vonatkozásában köteles *vagyonértékelést* végeztetni,⁹⁰³ a Vksztv. rendelkezései alapján a víziközművek vagyonértékelésének részletes szabályait miniszteri rendelet határozza meg.⁹⁰⁴ Ezen rendelkezés fontosságát az adja – mint arra már korábban is utaltunk –, hogy az országban nincsenek pontos adatok a víziközművek állapotáról illetve értékéről (többek között azért sem, mert ahol végeztek is ilyen értékelést, azt nem egységes szempont alapján tették), és ez lényegében lehetetlenné teszi a víziközművek fenntartható üzemeltetését, fejlesztését. Ezen kérdés rendezése tehát már igencsak időszerű volt. A vagyonértékelés elvégzésére főszabály szerint az üzemeltetési szerződés kapcsán kiírandó pályázatot megelőzően sort kell keríteni.⁹⁰⁵ Átmeneti szabályként a jogalkotó ugyanakkor előírta, hogy a 2012. július 15-én meglévő üzemeltetési szerződések tekintetében a vagyonértékelést 2015. december 31-ig kell elvégeztetni, míg a 2012. július 15-én folyamatban lévő pályázati eljárások esetében a vagyonértékelést az üzemeltetési szerződés megkötését megelőzően kell elvégeztetni.⁹⁰⁶

A törvény rendelkezése alapján, főszabály szerint, az ellátásért felelős kötelessége gondoskodni a *víziközmű-fejlesztés megvalósításáról*.⁹⁰⁷ Mindezen kötelezettséggel összefüggésben a Vksztv. főszabály szerint az ellátásért felelősre telepíti a beruházási terv készítésének kötelezettségét, amely *beruházási terv* része a víziközmű-szolgáltatás hosszú távú biztosíthatósága érdekében – a fenntartható fejlődés szempontjaira tekintettel – víziközmű-szolgáltatási ágazatonként tizenöt éves időtávra készülő *gördülő fejlesztési tervnek*.⁹⁰⁸

A víziközmű-fejlesztés mikéntje szempontjából különös jelentősége van a Vksztv. egyes alapelveinek. A Vksztv.-ben rögzített ún. *víziközmű-szolgáltatási alapelvek* fontos jellemzője, hogy összeütközésük esetén, az alapelvek érvényesítése során a jogalkotó komoly szerepet szánt a Vksztv.-ben meghatározott sorrendnek; nevezetesen, hogy a sorrendben előrébb álló előzi a későbbit.⁹⁰⁹ Az alapelvek sok szempont alapján

⁹⁰¹ Vksztv. 9. § (1)-(3) bek.

⁹⁰² Vksztv. 6. § (1) bek.

⁹⁰³ Vksztv. 12. § (1) bek.

⁹⁰⁴ Vksztv. 74. § (2) bek. 1. pont.

⁹⁰⁵ Vksztv. 12. § (1) bek.

⁹⁰⁶ Vksztv. 78. § (1)-(2) bek.

⁹⁰⁷ Vksztv. 10. § (1) bek.

⁹⁰⁸ A gördülő fejlesztési terv további része a felújítási és pótlási terv, amelyet azonban főszabályként a víziközmű-szolgáltató készíti el. V.ö. Vksztv. 11. § (1)-(3) bek.

⁹⁰⁹ Vksztv. 1. § (2) bek. Az alapelvek sorrendje: (a) a természeti erőforrások kíméletének elve, (b) az ellátásbiztonság elve, (c) az ellátási felelősség elve, (d) a szolgáltatói felelősség elve, (e) a szennyező fizet elve, (f) a regionalitás elve, (g) a szolidaritás elve, (h) a költségmegtérülés elve, (i) a

csoportosíthatók, mindazonáltal két kérdéskör vonatkozásában különösen sok alapelvet meghatároztak. Az egyik a *díjképzés kérdésköre* (lásd ezek részletesebb kifejtését a víziközmű szolgáltatások díjainak meghatározásával foglalkozó részben), a másik pedig a *víziközmű-szolgáltatás kialakítása/fejlesztése*. Utóbbi kérdéskör kapcsán, a víziközmű-szolgáltatás kialakítása és fejlesztése tekintetében *azt a műszaki, közgazdasági és szervezeti megoldást kell előnyben részesíteni*, amely (a) az ország természeti erőforrásainak védelmét, így különösen az ivóvíznyerő források és készletek, valamint a tisztítottszennyvíz-befogadók hosszú távú, fenntartható igénybevételét szolgálják (*természeti erőforrások kíméletének elve*), (b) a felhasználók egészséges ivóvízzel való ellátását nagyobb üzemeltetési biztonság mellett legalább egy település közigazgatási területén belül egységesen működtethető vízvezeték-hálózatként folyamatosan és hosszú távon képes biztosítani, továbbá a szennyvízelvezetés és -tisztítás körében felmerülő műszaki és környezeti kockázatokat az ésszerűen elvárható minimumra csökkenti (*ellátásbiztonság elve*). Ha – a felhasználók érdekeire figyelemmel – a víziközmű létrehozása vagy fejlesztése esetében műszaki és gazdaságossági szempontból az egybefüggő, több településre kiterjedő víziközmű-rendszer megvalósítása az ésszerűbb megoldás az elkülönült víziközmű-rendszerekre alapozott változattal szemben, akkor az egybefüggő víziközmű-rendszer kialakítását kell előnyben részesíteni (*regionalitás elve*). Végezetül, ha egy adott területen az ellátásért felelős azonos, akkor a víziközmű-szolgáltatás általa történő megszervezésénél – az EUMSZ versenyszabályainak sérelme nélkül – törekedhet arra, hogy a víziközmű-szolgáltatási ágazati tevékenységet ugyanazon víziközmű-szolgáltató lássa el (*víziközművek együttműködtetésének elve*).⁹¹⁰

4.4.2. A víziközművek hatósági felügyeletére vonatkozó szabályok

A Vksztv. fontos, hiánypótló eleme, hogy rendezi a *víziközmű-szolgáltatás feletti hatósági felügyelet* kérdését. A magyar hatóság, vagyis a Magyar Energia Hivatal komoly hatósági eszközöket kapott annak érdekében, hogy az országban fenntartható módon biztosíthatók legyenek az egyes víziközmű-szolgáltatási ágazatok. A jogalkotó rendezte a Magyar Energia Hivatal felügyeleti tevékenységének finansziális alapját,⁹¹¹ szankcionálási lehetőségeit⁹¹² és eljárásának rendjét is (nevezetesen, hogy a Magyar Energia Hivatal eljárására a *villamos energiáról* szóló 2007. évi LXXXVI. törvényben a Hivatal eljárására vonatkozó általános szabályokat a Vksztv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni).⁹¹³

legkisebb költség elve, (j) a víziközművek együttműködtetésének elve, (k) a keresztfinanszírozás tilalmának elve; Vksztv. 1. § (1) bek.

⁹¹⁰ Vksztv. 1. § (1) bek.

⁹¹¹ „A Hivatal részére felügyeleti tevékenységéért a víziközmű-szolgáltató felügyeleti díjat fizet, amelynek éves mértéke a tárgyév január 1-jei adatai alapján az 1. mellékletben meghatározott képlet szerint kiszámított felhasználói egyenérték és százötven forint szorzata”; Vksztv. 5. § (1) bek.

⁹¹² Lásd pl. Vksztv. 38-41., 73. §.

⁹¹³ Vksztv. 4. § (1) bek.

Mindennek kapcsán a Magyar Energia Hivatal jogai és kötelezettségei a következőképpen foglalhatók össze.⁹¹⁴

I. A Magyar Energia Hivatal legfontosabb jogosítványai közül kiemelkedik az engedélyezés, amely lényegében⁹¹⁵ a *víziközmű-szolgáltatói működési engedélyt* takarja. A Vksztv. szabályai szerint ugyanis víziközmű-szolgáltatást csak a Magyar Energia Hivatal által kiadott engedély alapján lehet végezni; az így megszerzett engedély pedig kizárólagos jogot biztosít és kötelezettséget jelent az engedélyben meghatározott ellátási területen víziközmű-szolgáltatás nyújtására. Víziközmű-szolgáltatói működési engedélyt az a korlátolt felelősségű társasági vagy zártkörűen működő részvénytársasági formában működő gazdasági társaság kaphat, amely az engedély kiadására irányuló kérelemben megjelölt ellátási területre és víziközmű-szolgáltatási ágazatra vonatkozóan rendelkezik üzemeltetési szerződéssel és megfelel a jogszabályban meghatározott feltételeknek.⁹¹⁶ A Vksztv. az átmeneti rendelkezések között előírja, hogy a 2013. május 31. napja után víziközmű-szolgáltatói tevékenységet folytatni kívánó gazdasági társaság köteles legkésőbb e határidőig a működési engedély iránti kérelmet benyújtani a Hivatalhoz. Ezen kérelem jogerős elbírálásáig a 2012. július 15-én működő, vagy a működését ezen időpontot követően megkezdő víziközmű-szolgáltatást végző gazdálkodó szervezet jogosult a Vksztv. szerint engedélyköteles tevékenységét a Vksztv.-ben előírtak szerint folytatni.⁹¹⁷

A Hivatal az engedély kiadását több okból is köteles megtagadni,⁹¹⁸ ezen feltételek közül azonban különös egy – amelynek lényege, hogy a víziközmű szolgáltató *felhasználói egyenértékének* el kell érnie a 150 ezret – némi magyarázatot is igényel. A felhasználói egyenérték egy „*olyan mutatószám, amely a víziközmű-szolgáltatást igénybe vevő felhasználók számosságát – víziközmű-szolgáltatási ágazatonként, a felhasználók kapacitás igényeire figyelemmel – az 1. melléklet szerinti képlet alapján egységesen fejezi*

⁹¹⁴ V.ö. MATLÁK Zsuzsanna: *A Magyar Energia Hivatal szabályozási gyakorlata*. A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényről rendezett konferencia, [Budapest] 2012. február 6.

⁹¹⁵ A működési engedély kiadásán túl a Vksztv. a Magyar Energia Hivatal *előzetes engedélyéhez* köti a víziközmű-üzemeltetés – Vksztv. végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott – részeinek kiszervezését is. „*A kiszervezés nem eredményezheti azt, hogy az engedélyezési kötelezettség alá eső kiszervezett tevékenységek szerződési értékének összege az adott évben, a víziközmű-szolgáltatásból származó előző évi nettó árbevétel tíz százalékát meghaladja. Kiszervezett tevékenységet kizárólag a nemzeti vagyronról szóló törvény szerinti átlátható gazdálkodó szervezet végezhet. Kiszervezés esetében a víziközmű-szolgáltató úgy felel a jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott kötelezettségei teljesítéséért, mintha az adott tevékenységet maga végezné*”; Vksztv. 45. § (1)-(3) bek.

⁹¹⁶ Vksztv. 35. § (1)-(2) bek.

⁹¹⁷ Vksztv. 82. § (1)-(2) bek.

⁹¹⁸ Így, ha „(a) a jogszabályi előírások nem teljesülnek, a jogszabályi feltételek hiányoznak, vagy a kérelmező nem rendelkezik a jogszabályokban meghatározott engedélyekkel, (b) a kérelmező nem teljesíti a jogszabályban meghatározott, víziközmű-szolgáltatás folyamatos, hosszú távú nyújtásához szükséges pénzügyi, gazdasági, technikai, környezetvédelmi feltételeket, vagy nem rendelkezik az ezek teljesítéséhez szükséges műszaki és tárgyi eszközökkel, személyi és pénzügyi erőforrásokkal, (c) a kérelmező vonatkozásában az 1. melléklet szerinti képlet alapján kiszámított felhasználói egyenérték nem éri el a 150 ezret, (d) a kérelmező csődeljárás vagy felszámolási eljárás alatt áll, (e) a kérelmező vagy jogelődje víziközmű-szolgáltatói működési engedélyét a kérelem benyújtását megelőző 10 éven belül a kérelmezőnek felróható okból visszavonták”; Vksztv. 36. § (1) bek.

ki”.⁹¹⁹ A felhasználói egyenérték – egyszerűbben kifejezve – tehát a víziközmű-szolgáltató méretét hivatott kifejezni a felhasználók számának figyelembevételével. A Vksztv.-ben főszabályként meghatározott 150 ezres felhasználói egyenérték a Vksztv. hatályba lépése idején fennálló állapotokra tekintettel – vélhetőleg – egyfajta integrációra sarkallja a víziközmű-szolgáltatókat, ugyanis ezen méret rendelkezésnek nem mindegyikük tud változtatás nélkül megfelelni. Ezen felhasználói egyenérték mértéke tehát a szétaprózódott víziközmű-ágazat integrációjának egy nagyon fontos eleme. A Vksztv. által elvárt 150 ezres felhasználói egyenérték alól ugyanakkor a jogalkotó több vonatkozásban is eltérést engedett. Egyrészt a 150 ezres felhasználói egyenértékre tekintettel nem lehet visszautasítani a működési engedély iránti kérelmet, ha a kérelmező 2011. december 31. előtt megkötött és hatályos üzemeltetési szerződéssel rendelkezik, és a visszautasítás nemzetközi beruházás-védelmi szerződés rendelkezéseibe ütközne.⁹²⁰ Másrészt, szintén átmeneti szabályozásként, a Magyar Energia Hivatal a víziközmű-szolgáltató részére első alkalommal legalább 50 000 felhasználói egyenérték elérése esetén is kibocsátja a működési engedélyt, amennyiben a víziközmű-szolgáltató a jogszabályi feltételeknek egyébként megfelel. Ezen esetben, ha a felhasználói egyenérték (a) nem éri el a 100 ezret, akkor a működési engedélyt 2014. december 31. napjával, (b) ha eléri a 100 ezret, de nem éri el a 150 ezret, akkor pedig a működési engedélyt 2016. december 31. napjával visszavonja.⁹²¹

II. A Magyar Energia Hivatal *hozzájárulása* kell számos, a víziközmű-szolgáltatást érintő tényezőhöz, így például az üzemeltetési szerződés megkötésére kiírt pályázathoz,⁹²² az üzemeltetési szerződéshez,⁹²³ a gördülő fejlesztési tervhez,⁹²⁴ az üzletszabályzathoz⁹²⁵ és egyes cégjogi eseményekhez.⁹²⁶

III. A víziközmű-szolgáltatás egy különösen kritikus pontja a szolgáltatással összefüggő díjak megállapítása. A díjak hatósági megállapítása kapcsán a Magyar Energia Hivatal egyrészt *árelőkészítőként* (a víziközmű-szolgáltatás díjak és a víziközműves kapcsolódó szolgáltatás díjak miniszter által történő megállapítását megelőzően⁹²⁷), másrészt *díjmegállapítóként* (víziközmű-fejlesztési hozzájárulás mértékének megállapítása során⁹²⁸) van jelen.

⁹¹⁹ Vksztv. 2. § 7. pont.

⁹²⁰ Vksztv. 36. § (2) bek. Lásd a külföldiek magyarországi befektetéseiről szóló 1988. évi XXIV. törvényt, a vonatkozó kétoldalú államközi megállapodásokat és a nemzetközi privatizációs szerződéseket (Washingtoni Választottbíráskodás, etc.); SZABÓ Iván: *Üzemeltetési formák és integrációs lehetőségek a Víziközmű törvény hatályba lépését követően*. A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényről rendezett konferencia, [Budapest] 2012. február 6., 12-13. p.

⁹²¹ Vksztv. 84. § (1)-(2) bek.

⁹²² Vksztv. 16. §.

⁹²³ Vksztv. 15. § (2) bek., 22. §.

⁹²⁴ Vksztv. 11. § (6) bek.

⁹²⁵ Vksztv. 47. §.

⁹²⁶ Vksztv. 42. §.

⁹²⁷ Vksztv. 65., 67. §.

⁹²⁸ Lásd Vksztv. (2015. január 1. napjától hatályos) 70. §.

IV. A Magyar Energia Hivatal szerepet kap a víziközmű-szolgáltatáshoz kapcsolódó *fogyasztóvédelmi előírások* betartatásában is, azonban nem egyedülként, hanem megosztva (Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság).⁹²⁹

Az ellátás biztonságának, s így a fogyasztók védelmének garanciáját jelenti az ún. *közérdekű üzemeltető* kijelölésének szabályozása. A Hivatal – az ellátáshoz fűződő közérdekből – víziközmű-szolgáltatás nyújtására közérdekű üzemeltetőt jelöl ki, ha az ellátásért felelős a víziközmű-szolgáltatás biztosításáról nem gondoskodott, és a víziközmű-szolgáltatás nyújtása veszélybe kerül azáltal, hogy (a) az üzemeltetési szerződés megszűnt, (b) a víziközmű-szolgáltató gazdasági-pénzügyi ellehetetlenülése, fizetéképtelensége következik be, (c) a víziközmű-szolgáltató tevékenységét nem a jogszabályi előírásoknak megfelelően folytatja, és ez közvetlenül veszélyezteti a biztonságos ellátást vagy a felhasználók ellátása azt megköveteli, (d) a Hivatal a víziközmű-szolgáltató engedélyét a Vksztv.-ben meghatározott esetekben visszavonta, vagy (e) a víziközmű-üzemeltetés egyéb okból ellehetetlenül. A Hivatal a közérdekű üzemeltetőt a tevékenység ellátására önkéntesen kötelezettséget vállaló víziközmű-szolgáltatók közül jelöli ki. Ha a víziközmű-szolgáltatás nyújtására víziközmű-szolgáltató nem vállal önkéntesen kötelezettséget, akkor a Hivatal saját hatáskörben jogosult erre – a Vksztv. felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet alkalmazásával – bármelyik víziközmű-szolgáltatót kijelölni. A kijelölés meghatározott időtartamra érvényes a kormányrendeletben meghatározott feltételek teljesüléséig.⁹³⁰ Az ellátásért felelős – a Hivatal intézkedéseitől függetlenül – a közérdekű üzemeltető kijelölésétől számított 12 hónapon belül a víziközmű-szolgáltatás nyújtása érdekében gondoskodik – a Vksztv.-ben előírtak szerint – üzemeltetési szerződés megkötéséről.⁹³¹

V. A Magyar Energia Hivatalnak komoly *adathozzáférési jogosítványai* vannak (amely a víziközmű-szolgáltató illetve az ellátásért felelős oldalán adatszolgáltatási kötelezettségként jelentkezik).⁹³²

4.4.3. A víziközmű-szolgáltatóra vonatkozó szabályok

A víziközmű-szolgáltatási ágazati tevékenység végzéséhez szükséges *víziközmű-üzemeltetési jogviszony*⁹³³ az ellátásért felelős és a víziközmű-szolgáltató között létrejött,

⁹²⁹ Vksztv. 3. §. A Vksztv. fogyasztóvédelmi előírásai kiegészítik a *fogyasztóvédelemről* szóló 1997. évi CLV. törvény illetve a *fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról* szóló 2008. évi XLVII. törvény szabályozását.

⁹³⁰ A közérdekű üzemeltető kijelölési határozatban foglaltak szerinti birtokba lépésével egyidejűleg, az érintett közműrendszere vonatkozóan fennálló korábbi üzemeltetési jogviszony hatályát veszti. Vksztv. 32. §.

⁹³¹ Vksztv. 33. §.

⁹³² Vksztv. 59-60. §.

⁹³³ „*Víziközmű üzemeltetése: a víziközmű-szolgáltatás nyújtása céljából a víziközmű-szolgáltató által végzett mindazon tevékenységek összessége, amelyek a jogszabályokban és az üzemeltetési szerződésben előírt követelmények teljesítése érdekében okszerűen merülnek fel, különösen a víziközmű műszaki értelemben vett napi üzemen tartása, karbantartása és javítása, közüzemiszervezés-kötés, számlázás, ügyfélszolgálat működtetése*”; Vksztv. 2. § 26. pont.

Hivatal által jóváhagyott üzemeltetési szerződésen, nevezetesen:⁹³⁴ (a) vagyonkezelési szerződésen; (b) koncessziós szerződésen vagy (c) bérleti-üzemeltetési szerződésen alapul.⁹³⁵ Az üzemeltetési szerződés hossza kapcsán a Vksztv. meghatározza, hogy amennyiben az üzemeltetési szerződést határozott időtartamra kötik, annak időbeli hatálya legalább 15 és legfeljebb 35 év lehet⁹³⁶ (lásd még a víz tulajdoni kérdései kapcsán a koncessziós szerződésnél⁹³⁷ írtakat). Fontos megjegyezni, hogy a víziközmű-üzemeltetési jogviszony kereteinek szabályozásában a Vksztv. rendelkezésein túl más jogszabályoknak is fontos szerep jut: A víziközmű-üzemeltetési jogviszony létesítésére, tartalmára, módosítására, megszüntetésére nézve a *nemzeti vagyronról* szóló 2011. évi CXCVI. törvény (vonatkozó részeiről lásd a víz tulajdoni kérdései kapcsán írtakat), a *közbeszerzésekről* szóló 2011. évi CVIII. törvény és a *koncesszióról* szóló 1991. évi XVI. törvény rendelkezései szerinti elvek mentén, a Vksztv.-ben foglalt speciális szabályokat kell alkalmazni.⁹³⁸ E törvények eltérő rendelkezése hiányában az üzemeltetési szerződés megkötésére az ellátásért felelős pályázati eljárást köteles lefolytatni.⁹³⁹ A már létező üzemeltetési szerződések tekintetében a Vksztv. fontos átmeneti szabályokat állapít meg.⁹⁴⁰

A *víziközmű-szolgáltató személyével* kapcsolatban a Vksztv. több előírást is tartalmaz. Így⁹⁴¹ – mint korábban utaltunk rá – víziközmű-szolgáltatói működési engedélyt csak olyan korlátozott felelősségű társasági vagy zártkörűen működő részvénytársasági formában működő gazdasági társaság kaphat, amely az engedély kiadására irányuló kérelemben megjelölt ellátási területre⁹⁴² és víziközmű-szolgáltatási ágazatra vonatkozóan rendelkezik üzemeltetési szerződéssel és megfelel a jogszabályban meghatározott feltételeknek. Többletfeltételek fogalmazódnak meg az egyes üzemeltetési szerződések esetén; nevezetesen:⁹⁴³ vagyonkezelési, továbbá bérleti-üzemeltetési szerződés⁹⁴⁴ kizárólag olyan víziközmű-szolgáltató társasággal jöhet létre: (a) amely kizárólag az ellátásért felelős, vagy rajta kívül az állam, települési önkormányzat, vagy ezek közös tulajdonában áll; (b) amely kizárólag az a) pont szerinti gazdasági társaság, vagy rajta kívül az állam, települési

⁹³⁴ Vksztv. 15. § (2) bek.

⁹³⁵ Az egyes szerződések jellemzőihez v.ö. BÁNVÖLGYI: *Op. cit.* 2002, 22-34. p.

⁹³⁶ Vksztv. 17. § (2) bek. Az üzemeltetési szerződés mindkét érintett által történő felmondása kapcsán lásd Vksztv. 20. §.

⁹³⁷ A koncessziós szerződés – nem korábban, mint időtartamának felét követően – közös megegyezéssel, egy alkalommal, legfeljebb a koncessziós szerződés eredeti időtartamának felével meghosszabbítható; Vksztv. 27. § (3) bek.

⁹³⁸ Vksztv. 15. § (1) bek.

⁹³⁹ Vksztv. 16. § (1) bek.

⁹⁴⁰ Bizonyos kivételekkel (így nem alkalmazandók a Vksztv. 16., 29. §-ai), a 2012. július 15. napját megelőzően megkötött üzemeltetési szerződés e törvény rendelkezéseivel ellentétes rendelkezései nem alkalmazhatók. A 2012. július 15-ét megelőzően létrejött üzemeltetési szerződés időtartamának meghosszabbítása új jogviszony létesítésének minősül. Vksztv. 83. § (1)-(3) bek.

⁹⁴¹ Vksztv. 35. § (2) bek.

⁹⁴² „Ellátási terület olyan, települési közigazgatási területtel vagy területekkel egyértelműen behatárolható terület, amelyen belül a felhasználók részére az adott víziközmű-szolgáltatást ugyanaz a víziközmű-szolgáltató végzi”; Vksztv. 2. § 4. pont.

⁹⁴³ Vksztv. 16. § (6) bek.

⁹⁴⁴ V.ö. Vksztv. 29. § (1) bek.

önkormányzat, vagy ezek együttes tulajdonában áll.⁹⁴⁵ Ezen társaságok holdingba szervezett módon is működhetnek.⁹⁴⁶ Végezetül ismételten fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a víziközmű-szolgáltatók kiválasztása (pontosabban a működési engedély megszerzése) szempontjából különösen fontos a felhasználói egyenérték illetve annak mértéke (lásd a Magyar Energia Hivatalnál írtakat).

A *víziközmű-szolgáltató működése* kapcsán, alapvetően is megfogalmazásra került a *szolgáltatói felelősség elve*.⁹⁴⁷ A Vksztv. a víziközmű-szolgáltatás mellett meghatározza a *víziközműves kapcsolódó szolgáltatást*⁹⁴⁸ és annak biztosításának kereteit, továbbá a *kiszervezés*⁹⁴⁹ lehetőségét és annak szabályait (lásd még a Magyar Energia Hivatal kapcsán részletezett szabályokat.). Fontos szabály végezetül, hogy a víziközmű-szolgáltató víziközmű-szolgáltatási jogát nem engedheti át, továbbá hogy a víziközmű-szolgáltató az üzemeltetési szerződésben meghatározott feltételek szerint jogosult a víziközművel a víziközmű-szolgáltatáson kívüli vállalkozási tevékenységet is folytatni (feltéve, hogy az nem veszélyezteti a víziközmű-szolgáltatás folyamatos és biztonságos ellátását, továbbá nem okoz a víziközműben állagromlást).⁹⁵⁰

4.4.4. A fogyasztóvédelem szabályai

A korábbi szabályozási időszak egyik nagy hiányossága volt a víziközmű-szolgáltató és a felhasználó közötti jogviszony rendezetlensége több vonatkozásban is.⁹⁵¹ Az új szabályozással a jogalkotó ezen viszonyt is törekszik rendezni.⁹⁵² A víziközmű-szolgáltató a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetében a felhasználóval –

⁹⁴⁵ A megfeleléség tekintetében a munkavállalói résztulajdon nem minősül kizáró körülménynek; Vksztv. 16. § (8) bek.

⁹⁴⁶ Vksztv. 16. § (7) bek.

⁹⁴⁷ Ez alapján a víziközmű-szolgáltató az üzemeltetési szerződés hatálya alatt az ellátási területen a víziközmű-szolgáltatás nyújtásáról a Vksztv. előírásai szerint gondoskodik; a szolgáltatói felelősség körében a víziközmű-szolgáltató a rábízott víziközmű-szolgáltatás keretében – a víziközmű-rendszer teljesítő képességének mértékéig – fogadja a víziközmű-rendszerre rácsatlakozni kívánó természetes és jogi személyek, jogi személyiség nélküli jogalanyok igényeit, a felhasználóknak ivóvizet szolgáltat, elvégzi a felhasználási helyen keletkező szennyvizek összegyűjtését, elvezetését és tisztítását; Vksztv. 1. § (1) bek. d) pont.

⁹⁴⁸ „*Víziközműves kapcsolódó szolgáltatás: szerződés alapján a víziközmű-szolgáltató által más víziközmű-szolgáltató részére nyújtott ivóvíz-értékesítési vagy szennyvízelvezetési és -tisztítási szolgáltatás*”; Vksztv. 2. § 27. pont.

⁹⁴⁹ „*Kiszervezés: a víziközmű-üzemeltetés egy részének a víziközmű-szolgáltatótól eltérő, más személlyel történő elvégzetése*”; Vksztv. 2. § 13. pont. A kiszervezés szabályainak értelmezéséről lásd BÁNVÖLGYI Beáta: *A MIVÍZ Kft. számára stratégiai kérdések, feladatok rögzítése a 2011. évi CCIX. törvényhez (a víziközmű szolgáltatásokról) kapcsolódóan*. Miskolc, 2012. január, Gépirat.

⁹⁵⁰ Vksztv. 43. § (1), (4) bek.

⁹⁵¹ Lásd pl. KOSKOVICS – UNGVÁRI: *Op. cit.* 312-313. p., SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 75. p.

⁹⁵² Részleteiben lásd Vksztv. 51-58. § (1), (4) bek.

felhasználási helyenként – közüzemi szerződést köt.⁹⁵³ A felhasználók jogait komoly fogyasztóvédelmi előírások⁹⁵⁴ védik (lásd a Magyar Energia Hivatal kapcsán írtakat).

4.4.5. A víziközmű-szolgáltatás és a víz árának szabályai

I. A fenntartható víziközmű-szolgáltatás pénzügyi alapjai több forrásból is előteremthetők (mint ahogyan törekedni is kell a pénzügyi források egészséges és megfontolt diverzifikálására). Így szóba jöhetnek uniós támogatások, (külföldi) befektetők,⁹⁵⁵ és maguk a felhasználók is. Ezen forrás lehetőségek közül a szuverenitási kérdésekre gyakorolt komoly hatása miatt a jelenlegi kormányzat – egyébiránt a világban megfigyelhető tendenciáknak megfelelően – igyekszik a külföldi befektetésektől minél inkább függetlenedni (vagy legalábbis az ország hosszú távú érdekei szempontjából elfogadhatóbb alkupozíciót elérni). Emiatt leginkább egy irányba tudja a növekvő költségeket hárítani, a felhasználókra (jelezzük: előbb-utóbb a külföldi befektetők is benyújtanák a számlát...). Ennek megfelelően a víz és a víziközmű-szolgáltatás ára,⁹⁵⁶ illetve az ehhez kapcsolódó díjak kérdése – amely adott esetben a gazdasági szempontokon túl, környezetvédelmi⁹⁵⁷ és szociális (a rászorulóknak vonatkozásában pl.

⁹⁵³ Vksztv. 51. § (3) bek. „A víziközmű-szolgáltató – az üzemeltetési szerződésben meghatározott keretek között, a víziközmű-rendszer teljesítőképességének mértékéig – a felhasználók részére víziközmű-szolgáltatást nyújt, és víziközmű-szolgáltatás nyújtása céljából a szolgáltatást igénybe venni kívánók rendelkezésére áll. Ha a víziközmű-rendszer teljesítőképességének szükségessége mellett lakossági és nem lakossági felhasználói igények egyidejű felmerülésével kell számolni, a lakossági felhasználói igények kielégítését kell előnyben részesíteni”; Vksztv. 51. § (1)-(2) bek. A közüzemi szerződés meghatározását a Polgári Törvénykönyv tartalmazza: „Közüzemi szerződés alapján a szolgáltató köteles meghatározott időponttól a felhasználó számára folyamatosan és biztonságosan a felhasználó igénye szerint meghatározott közüzemi szolgáltatást – így különösen gázt, villamos energiát és vizet – nyújtani, a felhasználó pedig köteles időszakonként díjat fizetni.”; Lásd a Polgári Törvénykönyv 387-388. §-ait a közüzemi szerződésről.

⁹⁵⁴ A fogyasztók védelmének meglehetősen speciális esete, amikor az Alapvető Jogok Biztosa jár el érdekükben. Konkrét ügyben a biztos megállapította: „a Fővárosi Vízművek Zrt. azzal, hogy a közműegyeztetés elvégzéséért és a forgalomtechnikai terv elkészítéséért fizetendő díjak mértékét csak a szolgáltatói hozzájárulás megadásával egyidejűleg közölte a panaszossal, a jogállamiság elvéből levezethető jobbiztonság követelményével, és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő”; AJB: 1751/2012. jelentés a vízművek díjának utólagos meghatározásáról, 6. p.

⁹⁵⁵ A magyar privatizáció és külföldi befektetések rossz tapasztalatairól lásd még SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 265. p.

⁹⁵⁶ A víz értékének (a figyelembe veendő szempontok és az alkalmazható módszerek) meghatározása kapcsán lásd különösen a WWAP: *Op. cit.* 2012, 276-288., 533-550. p. A kapcsolódó – környezetvédelmi szolgáltatások árával foglalkozó – szakirodalomból lásd például: WUNDER, Sven: *Payments for environmental services. Some nuts and bolts.* CIFOR Occasional Paper No. 42. [-], 2005, Center for International Forestry Research; ECO2: *Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive.* 2004. július; VGT, 268-269. p.; KOSKOVICS – UNGVÁRI: *Op. cit.* 305-328. p.

⁹⁵⁷ Érdekességképpen jegyezzük meg, hogy az EU felmérése alapján a magyar lakosság volt a legelutasítottabb az EU tagországok közül azon kijelentést illetően: A víz árának tükröznie kellene a vízhasználat környezeti hatásait (azaz a víz árának magasabbnak kellene lennie, ha a használatának

ártámogatás formájában⁹⁵⁸) szempontok figyelembevételére is alkalmas – a víziközmű-szabályozás egyik központi eleme. A korábbi rendszer kapcsán – mint erre már utaltunk – több kritika is megfogalmazódott.⁹⁵⁹ Egyrészt a korábbi rendszerben az önkormányzatokra telepítették az árhatóság szerepét, ám ennek a döntésnek számos kedvezőtlen hatása volt. Az önkormányzatok – egyéb más, a víziközmű-szolgáltatási jogviszonyban betöltött szerepük (megrendelő, víziközmű-tulajdonos, víziközmű-szolgáltató tulajdonosa) mellett – gyakorta politikai⁹⁶⁰ (rövid távú) érdekekre tekintettel (félve az éppen aktuális választások eredményétől) határozták meg a víziközmű-szolgáltatás árát. A keresztfinanszírozás⁹⁶¹ lehetőségével élve előfordulhatott az is, hogy a víziközmű-ágazatból származó nyereséget ennek megfelelően nem a víziközmű-rendszer fejlesztésére (és ezáltal a fenntartható üzemeltetés biztosítására), hanem más, kedvezőtlen helyzetben lévő tevékenységeik finanszírozására fordították. Másrészt komoly problémaként jelentkezett – és ezáltal bármiféle fenntarthatóságot szolgáló díjszabás kialakítását akadályozta –, hogy számos esetben az ágazatnál hiányzott a víziközmű-vagyon korrekt

nagyobb hatása van a környezetre); *Attitudes of Europeans towards water – related issues*. Az Európai Bizottság Környezeti Főigazgatóságának kérésére a TNS Political & Social által készített felmérés. Flash Eurobarometer 344., 2012. március, 15-16. p.; Egyes szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy EU-s szinten a környezetvédelmi szabályok megjelenését követően (amely egy jó tendencia volt), a 2000-es évek elején felerősödött egy olyan gazdasági lobb, amelynek hatására félő, hogy a víz, mint környezeti elem védelme illetve az infrastruktúra hosszabb távon történő fenntarthatósága helyett rövid távú gazdasági érdekek élveznek majd prioritást; HALL – LANZ – LOBINA – MOTTE: *Op. cit.* 2004, 4. p.

⁹⁵⁸ V.ö. NKP 2009, 40. p.; GVH: *Op. cit.* 2008, 10. p.

⁹⁵⁹ 2010-ben, a korábbi árrendszer kapcsán a Nemzeti Víztechnológiai Platform ekképpen summázta a helyzetet „A hatályos jogszabályi környezetben kizárólag az ártörvény adja meg a kereteket a víziközmű szolgáltatás díjának kialakítására. A víziközmű szolgáltatásban más vezetékes szolgáltatásokhoz (pl. áram, gáz) hasonló részletes, rendeletben történő árképzési előírás és ellenőrzés (mint amilyen pl. az Energia Hivatal) nem működik. Nincs olyan konkrét előírás, amely meghatározná, hogy az árhatóságként működő állam (környezetvédelmi és vízügyi miniszter), illetve az önkormányzatok mit kötelesek a díj megállapításakor figyelembe venni. Ennek eredményeként a díjképzési rendszer rendkívül heterogén, a díj összegének meghatározásakor sokszor politikai szempontok játszanak közre. A víziközmű szolgáltatás magyarországi díjai nemzetközi összehasonlításban nem, de a magyar háztartások nettó bevételeihez képest magasak. A rendelkezésre álló adatok alapján az átlagos vizes csatornadíjak a háztartási jövedelmek 2,8 – 6,5 %-át teszik ki... A 2000/60/EK irányelv rendelkezéseinek megfelelően – a teljes költségmegtérülés elvéből adódóan – 2010-től a vízi közművek működtetésével, azok fenntartásával, pótlásával kapcsolatban felmerülő költségeknek a szolgáltatás igénybevételéért fizetendő díjban meg kell térülniük. Ez szükségképpen jelenti a víziközmű szolgáltatás díjainak inflációt meghaladó mértékű emelkedését. A költségmegtérülés elvének alkalmazásával párhuzamosan ugyanakkor szükséges a díjtámogatási rendszer újragondolása. A jövőben a fogyasztót kell támogatni, és nem a szolgáltatót kompenzálni, a díjtámogatási rendszert szociális alapokra kell helyezni.”; NEMZETI VÍZTECHNOLÓGIAI PLATFORM: *Stratégiai Kutatási Terv – 2010*, 27. p.

⁹⁶⁰ Az ÁSZ arra hívta fel a figyelmet: több önkormányzat azért lépett vissza uniós támogatások igénybevételétől, mivel az így megvalósuló projektek esetén előírás, hogy az új közműeszköz végzett szolgáltatás árának fedezni kell a vagyontárgy fenntartását, újrapótlását is. Az ezzel járó felhasználói díjnövekedést azonban nem vállalták; ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: 1049. számú jelentés, 28. p.

⁹⁶¹ Lásd erről GVH: *Op. cit.* 2008, 67-69. p.

felmérése, értékelése. Mindezek kapcsán az ágazatban folyó felújítások lényegében légtelennek bizonyultak még a fennálló szint fenntartására is.⁹⁶²

II. A hatályos szabályok ismertetése előtt utalnunk kell arra, hogy a vízszolgáltatásokhoz kapcsolódó árpolitika kialakítása során Magyarországnak⁹⁶³ nemcsak a belső igényeire, sajátosságaira kell figyelemmel lennie, hanem a Víz-keretirányelv korábban hivatkozott (9. cikkben található) rendelkezéseire,⁹⁶⁴ különösen a költségmegtérülés elvére, a szennyező fizet elvére, és a vízkészletek hatékony használatára.⁹⁶⁵ Az Állami Számvevőszék⁹⁶⁶ illetve a Gazdasági Versenyhivatal⁹⁶⁷ jelentései a 2012 előtti díj-meghatározás kapcsán komoly hiányosságokra hívták fel a figyelmet.⁹⁶⁸

⁹⁶² Amint erre a 2011-es ÁSZ jelentés is rámutatott: „Az üzemeltetők többsége az önköltség alapú hatósági ármegállapítást alkalmazza. Ennek elszámolási módszere szerint, az értéksökkenés általában alacsonyabb – a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény leírásai kulcsok jegyzékében meghatározott – az adómentesen elszámolható mértéknél. Ennek következtében az eszközök felújításához, pótlásához szükséges források nem, vagy nem teljes körűen biztosítottak.”; ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: 1049. számú jelentés, 86. p.

⁹⁶³ Más országok árszabályozásáról lásd GVH: *Op. cit.* 2008, 73-92. p.

⁹⁶⁴ A víziközmű árazási módszertan szempontjából fontos: EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources*. Brüsszel, 2000. július 26., COM(2000) 477 végleges. Az anyag fontosnak tartja megkülönböztetni egymástól az egyes felhasználói csoportokat (háztartási, ipari illetve mezőgazdasági); és szektoronként – eltérő áron történő értékesítés mentén – javasolja megvalósítani a költségmegtérülést. Lásd továbbá a korábban írtakat a COM(2007) 414, 3-14. p., a *EEA Report, 2009/2.*, és a *EEA Report, 2012/1.* vonatkozásában; valamint az EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Zöld könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről*. Brüsszel, 2007. március 28., COM(2007) 140 végleges, 4.2.1. pontját. Az EU által a Víz-keretirányelvben támasztott követelmények részletesebb kifejtése kapcsán lásd még GVH: *Op. cit.* 2008, 56-60. p. Lényegében az uniós elvárások fogalmazódnak meg a magyar aszálystratégia tervezetében is: „Az alapvető, szociális célú szolgáltatáson túli használat esetén a víznek, mint bármely erőforrásnak az igénybe vétele áru formájában jelenik meg. A készletek felosztása a lakosság, az ipar és a mezőgazdaság között oszlik meg. Az eltérő mennyiségű és minőségű víz igénybe vétele eltérő áron történik.” VM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*, 35. p.

⁹⁶⁵ A szennyező fizet elv elemzéséről lásd részleteiben a BOBIVOS Pál – CSAK Csilla – HORVÁTH Szilvia – OLAJOS István – PRUGBERGER Tamás – SZILÁGYI János Ede: *The polluter pays principle in the agriculture. Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006/1, 29-54. p.; Az Állami Számvevőszék, idézve a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium álláspontját, kitér arra, hogy a szennyező fizet elve nehezen alkalmazható számos környezetvédelmi probléma esetén; „Az EU az elvet egyelőre csak lazább értelmezésében alkalmazza, mert még nincsenek, vagy nem elég hatékonyak azok az eszközök (például közösségi környezetvédelmi adók), amelyek segítségével a szennyezőket minden esetben az elhárítás költségeinek megfizetésére kötelezhetnék.” ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: 1049. számú jelentés, 81. p.

⁹⁶⁶ „A vízdíjak megállapítása nem felel meg az EU előírásoknak, mert a [Víz-keretirányelv] 9. cikke szerint figyelembe kell venni a vízszolgáltatások megtérülésének elvét, 2010-ig biztosítani kell, hogy az irányelv célkitűzéseinek teljesítéséhez történő hozzájárulás érdekében a vízzel kapcsolatos árpolitika megfelelő készletet biztosítson a vízkészletek hatékony használatához”; ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: 1049. számú jelentés, 28. p.

⁹⁶⁷ „A hazai jogszabályok a Víz Keretirányelv implementációját csak részben valósították meg, az árak sok esetben nem fedezik a költségek teljes körét, számos esetben még a működéshez szükséges karbantartási költségek megtérülésére sem nyújtanak fedezetet, emellett a 'szennyező fizet' elv sem valósult meg teljes mértékben. A szabályozási kérdések vizsgálata során a víziközművek által nyújtott szolgáltatások nem gazdasági jellegű szempontjai is elemzésre kerültek. Megállapítást

III. A Vksztv. – amely alapján meghatározott díjakra az *árak megállapításáról* szóló 1990. évi LXXXVII. törvény hatálya (immáron) nem terjed ki⁹⁶⁹ – előremutató változásokat hozott a korábbi szabályozáshoz képest. Egyrészt számos olyan víziközmű-szolgáltatási alapelvet határozott meg, amelyek komoly hatással vannak az árpolitika kialakítására. Így nevesítésre került a szennyező fizet elve,⁹⁷⁰ a szolidaritás elve,⁹⁷¹ a költségmegtérülés elve,⁹⁷² a legkisebb költség elve,⁹⁷³ és keresztfinanszírozás tilalmának az elve.⁹⁷⁴ A *szennyező fizet elvének* következetes véghezvitelével a költségek telepítése igazságosabban valósulhat meg. A *szolidaritási elv* – nagy valószínűséggel – fontos szerepet fog betölteni az integrálódó víziközmű-szolgáltatások terén, mintegy kiegyenlítő

nyert, hogy az árképzési folyamatban érvényre juthatnak rövid távú politikai érdekek, illetve a szociális szempontok is torzítják az árak megállapításának folyamatát. A víziközmű szolgáltatásokhoz kapcsolódó támogatási rendszer jelenleg fedezeti alapú, így egyes esetekben a szociálisan rászorulóknak nem részesülnek állami támogatásban. A víziközmű szektorban a nem gazdasági jellegű szabályozás tekintetében kiemelten fontos szempont a környezet védelme, mely részben figyelembe vételre kerül a hazai gyakorlatban, azonban valószínűsíthető, hogy az alkalmazott eszközök nem kellően hatékonyak.”; GVH: Op. cit. 2008, 5. p.

⁹⁶⁸ A Víz-keretirányelvnek való nem-megfelelésre hívja fel a figyelmet még pl.: KOSKOVICS – UNGVÁRI: Op. cit. 327. p.

⁹⁶⁹ 1990. évi LXXXVII. tv. 1. § (2) bek. i) pont.

⁹⁷⁰ „A szennyező fizet elve: a víziközmű-szolgáltatás pénzügyi, gazdasági és jogi feltételrendszerét olyan módon kell kialakítani, hogy amennyiben megállapítható a szennyező személye, úgy az általa okozott környezeti terhelés költségeit ő térítse meg”; Vksztv. 1. § (1) bek. e) pont.

⁹⁷¹ „A szolidaritás elve: az a társadalmi léptékben hasznos és támogandó árképzési mechanizmus, amely az érintett települések víziközmű-üzemeltetési költségeinek víziközmű-szolgáltatás díjaira ható eltérő mértékeit részben vagy egészben kiegyenlítő, és célja a kedvezőtlen költségszint mellett működtethető víziközmű-rendszerrel rendelkező településeken a kedvezőbb díjtételek mellett történő víziközmű-szolgáltatás nyújtás”; Vksztv. 1. § (1) bek. g) pont.

⁹⁷² „A költségmegtérülés elve: a víziközmű-szolgáltatás igénybevételéért fizetendő díjban a víziközmű működtetésével kapcsolatos indokolt költségeknek – a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló, 2000. október 23-i 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 9. cikkének rendelkezéseivel összhangban – meg kell térülniük”; Vksztv. 1. § (1) bek. h) pont.

⁹⁷³ „A legkisebb költség elve: a víziközmű-rendszer fejlesztésének tervezése és megvalósítása, valamint a víziközmű üzemeltetése során olyan megoldásokat kell előnyben részesíteni, amelyek a jogszabályokban, esetlegesen pályázati kiírásban megjelölt időtartam alatt, ezek hiányában a víziközmű várható élettartama során a víziközmű üzemeltetési biztonságának megtartása vagy javítása mellett a legkisebb mértékben eredményezik a víziközmű-szolgáltatás díjainak emelkedését”; Vksztv. 1. § (1) bek. i) pont.

⁹⁷⁴ „A keresztfinanszírozás tilalmának elve: a víziközmű-szolgáltatás díját a víziközmű-szolgáltatási ágazatra nézve úgy kell megállapítani, hogy az maradéktalanul fedezetet nyújtson a víziközmű-szolgáltatási ágazati tevékenység indokolt költségeire és ráfordításaira, valamint a víziközmű-szolgáltató e tevékenységével kapcsolatos ésszerű üzleti nyereségére, de nem tartalmazhatja e tevékenységén kívül eső egyéb gazdasági tevékenységei költségeinek, ráfordításainak fedezetét”; Vksztv. 1. § (1) bek. k) pont.; lásd még BÁNVÖLGYI Beáta: *A MIVÍZ Kft. számára stratégiai kérdések, feladatok rögzítése a 2011. évi CCIX. törvényhez (a víziközmű szolgáltatásokról) kapcsolódóan*. Miskolc, 2012. január, Gépírat. Fontos megjegyezni, hogy a keresztfinanszírozásnak ismert egy másik típusa is; nevezetesen, amikor az egyes felhasználók (ipar, lakosság, közület) között tesznek indokolatlan különbséget, és ezáltal az egyik felhasználói körrel (tipikusan az iparival), finanszírozzák a másik fogyasztói kört (tipikusan a lakossági) vízszolgáltatási költségeit; lásd *VGT*, 257. p.

az eltérő vízügyi adottságokból eredő egyenetlenségeket (a kedvezőtlenebb helyzetben lévők öröme, és a kedvezőbb helyzetben lévő, ám a szolidaritási elv miatt előnyük bizonyos fokú feladására kényszerített felhasználók bánatára). A *költségmegtérülés elvének* helyes alkalmazása lehetőséget teremt arra, hogy a víziközmű-szolgáltatások csakugyan hosszú távon biztosítottak legyenek Magyarországon, és hogy rövidtávú érdekek miatt ne kelljen figyelmen kívül hagyni a szolgáltatás fenntartásának egyik fontos elemét sem.⁹⁷⁵ A *legkisebb költség elve* biztosíthatja a felhasználók egyfajta kíméletét, a víziközmű-ágazat természetes monopólium helyzetéből adódó visszaélés lehetőségének csökkentését. A *keresztfinanszírozás tilalmának elve* megakadályozhatja azt, hogy az ágazatból befolyt nyereséget más szektorok finanszírozására használják fel. Feltételezhetően ezen utóbbi elv sok helyütt különösen komoly változásokat fog beindítani. A víziközmű-ágazat önfenntartóvá és fenntarthatóvá válhat végre ezen elvek szigorú betartása mellett.

IV. A víziközmű-szolgáltatáshoz kapcsolódó díjak, hozzájárulások – amelyek mértéke komolyan befolyásolhatja a fogyasztás mennyiségét⁹⁷⁶ és így a víztakarékosság egyik fontos intézményét képezik – közül a Vksztv. kiemelten⁹⁷⁷ foglalkozik az alábbiakkal.

A *víziközmű-szolgáltatás díjait* víziközmű-szolgáltatónként vagy víziközmű-rendszerenként és víziközmű-szolgáltatási ágazatonként, a költségekre, árakra, díjakra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával, a következő

⁹⁷⁵ A VGT felhívja a figyelmet, hogy a magyar közműhálózat-rekonstrukciós aránya rendkívül alacsony; az a hálózatok 250-300 éves élettartamát feltételeznél (ami nem lehetséges); VGT, 258. p.; A MTA Stratégia megállapítja a magyar közművagyron hálózat kapcsán, hogy a „*sajátos díjképzés miatt nem képződik elégséges alap az átgondolt rekonstrukció finanszírozására. Jelenlegi üteme 0,3%/év, szemben az ajánlott 1-2%-kal*”; SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 37. p. „*A hazai víziközmű-szolgáltatási díjban érvényesített pótlási hányad kevesebb, mint 11%, ez nemzetközi összehasonlításban is alacsony. Ez az érték Németországban 45%, míg Svájcban 69%*”; SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 263. p.

⁹⁷⁶ „*A közüzemi célra kitermelt víz fogyasztása – a víz- és csatornadíjak emelkedése miatt – az utóbbi másfél évtizedben fokozatosan csökkent. A szolgáltatott ivóvíz mennyisége 2007-ben 517 millió m³ volt, ami 8%-kal kevesebb, mint 2000-ben. A 90-es évek elejétől kezdődően ugyanis csökkent az egy főre jutó vízfogyasztás, 1997-től stagnáló fogyasztás figyelhető meg. Az 1 főre jutó vízfogyasztás az utóbbi években 36,5 - 37 m³/év (100 liter/fő/nap).*” VGT, 39. p.; lásd még SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 58. p. A VGT megállapításával szemben a magyar aszálystratégia tervezete felhívja a figyelmet arra, hogy az ár emelkedése nem feltétlenül okozza a fogyasztás csökkenését (ugyanakkor hozzáteszi azt is, hogy a mezőgazdasági vízhasználat viszont erőteljesen reagál a díjrendszer valamint a támogatások változásaira); VM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*, 35. p. A magyar egy főre jutó vízfogyasztás mértékével kapcsolatban fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy egyes adatok szerint a világban 50 l/fő/nap vízfogyasztást kellene elérni ahhoz, hogy a Föld ivóvízkészlete tovább ne csökkenjen; lásd DOMOKOS Endre: *A víz, mint környezetpolitikai tényező*. Konferenciakikk: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett 'A víz – Közös értékünk, határok nélkül' c. konferencia; 3. p.

⁹⁷⁷ Lásd még pl. a Vksztv. 18. §-ban szabályozott *használati díjat*, amelyet jogszabály vagy üzemeltetési szerződés írhat elő, a víziközmű-szolgáltatási jog gyakorlásának vagy a víziközmű használatának ellentételezéseként.

szempontokra is figyelemmel kell meghatározni:⁹⁷⁸ (a) díjaknak ösztönözniük kell a biztonságos és legkisebb költségű víziközmű-szolgáltatást, a gazdálkodás hatékonyságának javítását, a kapacitások hatékony igénybevételét, a szolgáltatás minőségének folyamatos javítását, valamint a természeti erőforrások kímélete elvének érvényesülését; (b) figyelembe kell venni a folyamatos és biztonságos víziközmű-szolgáltatás indokolt költségeit, valamint a környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségeit, ideértve különösen a vízbázisvédelem indokolt költségeit. A víziközmű-szolgáltatás díját *alapdíjból*⁹⁷⁹ és *fogyasztással arányos díjból*⁹⁸⁰ álló kéttényezős díjként kell megállapítani.⁹⁸¹ A Vksztv. lehetőséget teremt a felhasználók bizonyos típusaira vonatkozó díjak közötti különbségtételre. A Gazdasági Versenyhivatal vonatkozó tanulmányában – figyelemmel az EU dokumentumaira, pl. COM(2000) 477 – rámutat, hogy az egyes felhasználói csoportok (háztartási, ipari, mezőgazdasági) közötti megkülönböztetés tovább növeli az árazás hatékonyságát.⁹⁸²

A közműves ivóvízellátás, valamint a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás díja *hatósági díj*, amelyet a Magyar Energia Hivatal javaslatának⁹⁸³ figyelembevételével a víziközmű-szolgáltatásért felelős miniszter rendeletben állapít meg.⁹⁸⁴ A Vksztv. – a hatósági díj megállapításáról szóló miniszteri rendelet hatályba lépéséig – átmeneti rendelkezéseket határozott meg.⁹⁸⁵ A hatósági díj közüzemi szerződés megkötését követően bekövetkező változása esetében a *megváltozott hatósági díj az érvényes közüzemi szerződés részévé válik*. A hatósági díjtól eltérő díjat a közüzemi szerződésben érvényesen kikötni kizárólag a Hivatal előzetes hozzájárulásával lehet.⁹⁸⁶

Hasonlóan a víziközmű-szolgáltatás díjához, a *víziközműves kapcsolódó szolgáltatási díjat* (más néven: átadási árat) szintén a miniszter állapítja meg rendeletben a Magyar Energia Hivatal javaslata alapján. Víziközműves kapcsolódó szolgáltatás⁹⁸⁷ visszerthes szerződés (ún. átadási szerződés) alapján nyújtható egymással kapcsolatban álló, víziközmű-szolgáltatók által működtetett víziközmű-rendszerek átadási pontján keresztül.⁹⁸⁸

A Magyar Energia Hivatal a *víziközmű-fejlesztési hozzájárulás* mértékét első alkalommal 2015. november 30-ig állapítja meg.⁹⁸⁹ A víziközmű-fejlesztési hozzájárulást a nem lakossági felhasználó fizeti a víziközmű-szolgáltató részére (a víziközmű-szolgáltatóval

⁹⁷⁸ Vksztv. 62. § (1) bek. „Egyesített csapadékvíz- és szennyvízelvezető rendszerek tekintetében, a csapadékvíz-elvezetés költségei a szennyvízelvezetés és -tisztítás díjában térülnek meg”; Vksztv. 62. § (4) bek.

⁹⁷⁹ Vksztv. 63. § (2)-(3) bek.

⁹⁸⁰ Vksztv. 64. §.

⁹⁸¹ Vksztv. 63. § (1) bek.

⁹⁸² GVH: *Op. cit.* 2008, 7-8. p.

⁹⁸³ A Magyar Energia Hivatal a javaslatát első alkalommal 2013. szeptember 15-ig küldi meg. Vksztv. 76. § (7) bek.

⁹⁸⁴ Vksztv. 65. § (1) bek.

⁹⁸⁵ Vksztv. 76. § (1) bek.

⁹⁸⁶ Vksztv. 66. §.

⁹⁸⁷ „*Víziközműves kapcsolódó szolgáltatás: szerződés alapján a víziközmű-szolgáltató által más víziközmű-szolgáltató részére nyújtott ivóvíz-értékesítési vagy szennyvízelvezetési és -tisztítási szolgáltatás*”; Vksztv. 2. § 27. pont.

⁹⁸⁸ Vksztv. 67-68. §. Az átmeneti időszak szabályozása kapcsán lásd Vksztv. 77. § (1)-(2) bek.

⁹⁸⁹ Vksztv. 87. §. Lásd még a 2015. január 1. napján hatályba lépő 70. § rendelkezéseit.

kötött szerződésben foglaltak szerint) (a) közüzemi szerződéses jogviszony esetében a felhasználási helyen biztosítandó szolgáltatási kapacitásért, (b) a víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlanhoz⁹⁹⁰ biztosított kapacitás általa kezdeményezett bővítéséért, továbbá (c) a víziközmű-szolgáltatás minőségének (a víz minőségi paramétereinek) általa igényelt emelése esetében.⁹⁹¹ A nem lakossági felhasználó az adott felhasználási helyen a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás megfizetésével a megvásárolt közműfejlesztési kvóta erejéig jogosulttá válik a szolgáltatás igénybevételére. A víziközmű-szolgáltatási ágazatokra megállapított közműfejlesztési kvóták egymásba át nem válthatók.⁹⁹² A víziközmű-fejlesztési hozzájárulás kizárólag azon település víziközmű-fejlesztési igényeivel összefüggésben – ide nem értve a felhasználó részére kiépítendő ivóvíz- vagy szennyvíz-bekötővezetékét – használható fel, ahol a hozzájárulás megfizetésével érintett felhasználási hely található. Ha az üzemeltetési szerződés alapján a víziközmű-szolgáltatót olyan víziközmű-beruházási kötelezettség terheli vagy – amennyiben annak megvalósítása már megtörtént – terhelte, amely műszaki értelemben összefügg a víziközmű-fejlesztési hozzájárulást megfizető felhasználó igényeivel, akkor a víziközmű-szolgáltató jogosult a víziközmű-fejlesztési hozzájárulást e kötelezettség teljesítéséhez szükséges mértékig felhasználni. Egyéb esetben a víziközmű-szolgáltató – mint az ellátásért felelős megbízottja – a víziközmű-fejlesztési hozzájárulást az ellátásért felelős javára szedi be, és az így beszedett összeget – az üzemeltetési szerződésben meghatározottak szerinti elszámolást követően – az ellátásért felelős részére legalább évente átadja. Ha az üzemeltetési szerződés megszűnik, a víziközmű-szolgáltató az ellátásért felelőssel a beszedett, de víziközmű-fejlesztésre fel nem használt víziközmű-fejlesztési hozzájárulás összegével elszámol, és azt részére átadja.⁹⁹³

V. A víz árával kapcsolatos problémakör rendezése kapcsán mindenképpen utalnunk kell arra, hogy a Vksztv.-n túl más jogszabályok is fontos szerepet játszanak a szabályozásban. A környezeti szempontok árban történő megjelenítésének két lényeges eleme a környezetterhelési díj illetve a vízkészletjárulék.⁹⁹⁴ A *környezetterhelési díjról* szóló 2003.

⁹⁹⁰ „*Víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt ingatlan: az az ingatlan vagy ingatlanrész (a) amelyen legalább egy olyan vízvételi hely található, amely a közműves ivóvízellátásra lehetőséget kínál, vagy (b) amelyen a keletkező szennyvíz részben, vagy egészben történő elvezetése érdekében a szennyvíz-bekötővezeték, vagy a szennyvíz bekötővezeték és a csatlakozó szennyvízhálózat kiépült*”; Vksztv. 2. § 25. pont.

⁹⁹¹ Vksztv. 69. § (1) bek.

⁹⁹² Vksztv. 71. § (1)-(2) bek. „*Közműfejlesztési kvóta: víziközmű-szolgáltatásba bekapcsolt vagy bekapcsolni kívánt ingatlanhoz a víziközmű-szolgáltató által a közműfejlesztési hozzájárulás fizetésére kötelezett részére biztosított vagy biztosítandó kapacitás, amelynek mértékegysége: m³/nap*”; Vksztv. 2. § 14. pont.

⁹⁹³ Vksztv. 72. §.

⁹⁹⁴ E díjak illetve a vízkészletjárulék kapcsán a 2010-es VGT kiemelte, hogy „*jó irányt adnak a környezet és a vízkészletek fenntarthatóságának biztosítására. A jelenlegi díjak mértéke ugyanakkor a valós környezeti és erőforrás költségeknek csak egy részét fedezi*”; VGT, 266. p. A közpénzek és a környezetvédelem kapcsán lásd még NAGY Zoltán: Adó és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/9, 1-9. p.; NAGY Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXX/2. (2012), Miskolc University Press, 339-350. p.; NAGY Zoltán: A természeti erőforrás-gazdálkodás egyes adójogi aspektusai. In: *The Publications of the XXVI. microCAD International Scientific Conference*. Miskolc, 2012, University of Miskolc; NAGY Zoltán: Adómentességi kérdések az

évi LXXXIX. törvény fontos célja a kisebb környezetterhelésre ösztönzés. A 2003. évi LXXXIX. törvény *vízterhelési díja* azon kibocsátókat terheli, amelyek vízjogi engedélyezés alá tartozó tevékenységet végeznek⁹⁹⁵ (a közcsatornán elvezetett, majd felszíni vízbe bocsátott vízterhelő anyag után fizetendő díjat a szennyvíztisztító telepet, illetve a közüzemi csatornahálózatot működtető szolgáltató a terhelés arányában áthárítja a szolgáltatást igénybe vevőkre⁹⁹⁶), míg a *talajterhelési díjjal* kapcsolatos szabályai azon kibocsátókra vonatkoznak, amelyek a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára nem kötnek rá, és engedélyköteles egyedi szennyvízelhelyezést alkalmaznak.⁹⁹⁷ A talajterhelési díj mértékét 2012. február 1. napjától jelentős (tízszeres) mértékben megemelte (1200 Ft/m³)⁹⁹⁸ a jogalkotó, amely díj komoly ösztönzést jelent⁹⁹⁹ a közcsatornára való rákötés szempontjából. Kérdésként merülhet fel ugyanakkor, hogy a kiszélesített kibocsátók esetében ezt a fajta ösztönzést milyen más – a csatlakozást anyagilag segítő – lépéssel sikerül majd kiegészíteni. Hasonlóan fontos szerepe van a környezeti szempontok érvényesítése szempontjából a Vgtv.-ben szabályozott *vízkezeljáruléknak* is.¹⁰⁰⁰ A vonatkozó előírások alapján ezt a vízhasználó az engedélyben lekötött vagy engedély nélkül felhasznált, az üzemi fogyasztó pedig a ténylegesen igénybe vett vízmennyiség után köteles fizetni.¹⁰⁰¹ Végezetül a víz árának elemzése kapcsán érdemes említést tenni a vízhez kapcsolódó *bírságokról* (mintegy a szennyező fizet elv érvényesülésének másik, jogellenességhez kötött aspektusa szempontjából);¹⁰⁰² valamint utalni a kérdéskört érintő *igazgatási szolgáltatási díjakra* is.¹⁰⁰³

energiaadózás területén. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 131-141. p.

⁹⁹⁵ Vízterhelési díjat a felszíni vizeket terhelő, a törvény 2. számú mellékletében meghatározott vízterhelő anyagok (foszfor, szervesetlen nitrogén, higany, kadmium, króm, nikkel, ólom, réz, etc.) kibocsátása után kell fizetni. 2003: LXXXIX. tv. 7. §.

⁹⁹⁶ 2003: LXXXIX. tv. 10. §.

⁹⁹⁷ 2003: LXXXIX. tv. 11. § (1) bek.

⁹⁹⁸ 2003: LXXXIX. tv. 12. § (3) bek. Előzetesen a VGT is preferálta az eredeti díj mértékének emelését; VGT, 266. p.

⁹⁹⁹ Ezt a következtetést vonja le a VGT is, amely szerint a csatornahálózatra való „*rákötést ösztönzi a néhány éve bevezetett talajterhelési díj...*”; VGT, 41. p. Érdekes változásokra hívja fel ugyanakkor ezzel kapcsolatban a figyelmet a továbbiakban: „*A közcsatornán elvezetett szennyvíz lakosegyenértékben kifejezett terhelése dinamikusan növekszik, mennyisége ugyanakkor 2000. óta stagnál, vagy legfeljebb kismértékben növekszik. Ennek következtében a tisztítandó szennyvíz töményebb, amelynek okaként elsősorban a vízfogyasztás csökkenése nevezhető meg.*” VGT, 41. p.

¹⁰⁰⁰ Lásd a 825/B/2004. AB határozatot – többek között – a vízkészletjárulék fizetési esedékességének vizsgálatáról.

¹⁰⁰¹ A Vgtv. alapján (a) *vízhasználó* az, aki vízjogi engedély alapján vízhasználatot gyakorol vagy vízjogi engedélyben vízkészletet köt le, (b) *üzemi vízfogyasztó* az, aki ivóvizet szolgáltató közműről a saját gazdasági célú vízhasználatához településenként évi 10 000 m³-nél nagyobb vízmennyiséget használ fel; Vgtv. 15/A. §. Lásd még a *vízkészletjárulék kiszámításáról* szóló 43/1999. (XII.26.) KHVM rendeletet. A 2011-es ÁSZ jelentés a vízkészlet járulék kapcsán idézi a Vízgazdálkodási Főosztály véleményét, amely szerint „...*a vízügyi ágazat többször tett kísérletet arra, hogy az adójellegű bevételként befolyt vízkészletjárulék legalább egy részét ágazati célokra fordíthassa (pl. árvízvédelmi művek fenntartása, vízbázisvédelem, vízgyjűtőgazdálkodási tervezés), törekvése nem járt sikerrel*”; ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: 1049. számú jelentés, 83. p.

¹⁰⁰² Lásd különösen a *felszíni vizek minősége védelmének szabályairól* szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendeletet, valamint a *felszín alatti vizek védelméről* 219/2004. (VII.21.) Korm. rendeletet.

VI. A Vksztv. elfogadását megelőzően, 2011-ben egy, a MTA Közgazdaságtudományi Intézete által megjelentetett tanulmány az EU költségmegtérülés elve vonatkozásában három kritérium szint alapján elemzi a víziközmű-szolgáltatáshoz kötődő díjakat.¹⁰⁰⁴ A megtérülés első kritériumaként a vízszolgáltatások *pénzügyi megtérülését* nevesítik, amely kapcsán a cél a víziközmű-szolgáltatások biztosításához szükséges működési és felújítási költségek felhasználók által történő finanszírozása. A tanulmány készítői szerint a 2011-es viszonyokat tekintve ez a kritérium még csak részben teljesült. A megtérülés második kritériuma a *környezeti költségek megtérítésére* vonatkozik, amely azáltal keletkezik, hogy a víziközmű-szolgáltatást igénybe vesszük. A tanulmány készítői szerint ennek megvalósítására főleg a környezetterhelési díjak hivatottak (illetve pl. a csatornabírság). A harmadik kritérium a *készletköltségek megtérülését* foglalja magában; ez a túlzott vízkivétellel összefüggő kritérium az ún. elszalasztott lehetőségek költségét takarja, amelyet a vízkészleteknek a természetes visszapótlódásuknál nagyobb mértékű kimerülése miatt más vízhasználatok kénytelenek viselni. A tanulmány készítői szerint ezt a költséget a jelenlegi szabályozás nem ismeri; mivel megítélésük szerint a vízgazdálkodás keretei között alkalmazott vízkészletjárulék nem tükrözi az igénybe vett készlet tényleges szükségességét. Ez annyiban tekinthető nagy hiányosságnak, mivel az ország számottevő vízkészlete vonatkozásában valós veszély lehet a víz természetes utánpótlódását meghaladó mértékű kivétele.¹⁰⁰⁵

S hogy mindezeket követően, s mindezekre tekintettel összefoglalásként hogyan kellene kinéznie a víziközmű-szolgáltatásokért fizetett díjak rendszerének, és milyen következményekkel járhat az új rendszer kiépülése: „*A díjképzés alapja [a] a szolgáltatások ráfordításainak megtérítése a felhasználókkal, [b] fokozatosan a fizetőképesség javulásával. [c] A reális szolgáltatási díjak nem vagy nehezen becsülhetők a közművagyon reális értékének országos meghatározása nélkül. [d] A díjnak a fenntarthatóság elérése érdekében tartalmazniuk kell [d1] a közművagyonból meghatározható amortizációs értéket és [d2] a környezeti költségeket is (pl. a*

Az ÁSZ 2011-es jelentése rámutat arra, hogy a szennyezők és a bírságot fizetők köre évről-évre lényegében nem változott. Ebből pedig azt a következtetést vonta le, hogy a jelenlegi bírságrendszer alkalmazásával nem érhető el a szennyező források fejlesztéssel történő megszüntetése; ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: 1049. számú jelentés, 81-82. p.

¹⁰⁰³ Lásd a *környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól* szóló 33/2005. (XII.27.) KvVM rendeletet.

¹⁰⁰⁴ KOSKOVICS – UNGVÁRI: Op. cit. 306-307. p. Részleteiben lásd még KOSKOVICS – UNGVÁRI: Op. cit. 320-325. p.; lásd továbbá VGT, 253. p.

¹⁰⁰⁵ VGT, 267. p. „*Az ivóvízellátás például az Alföldön olyan felszín alatti készleteken alapul, amelyek kihasználtsága már ma is 100% körüli. Az éghajlatváltozás miatt a hasznosítható vízkészlet 2050-re egyes alföldi régiókban 50%-ot is meghaladó mértékben csökkenhet ..., tehát az ivóvízellátásra is alig lesz elegendő*”; SOMLYÓDY (szerk.): Op. cit. 58. p. A VGT egyébiránt a mennyiségi szempontból már túlhasználatot mutató készletek esetében az alábbi fejlesztési irányt fogalmazza meg: „*a gazdasági tevékenységek céljára fenntartott kitermelési jogok versenyelvű allokációs mechanizmusának kialakítása (pl. termálvizek és más szűkös felszíni és felszín alatti készletek esetében). A bevezetéshez szükséges feltételek megteremtése, így például az adott készletre szóló kitermelési jogok pontos nyilvántartása, a jogok alapján történő kitermelés mennyiségének pontos és naprakész figyelemmel kísérése, az illegális kitermelések felszámolása, a vízháztartás kedvezőtlenül változása esetén a kitermelési jogok korlátozása*”; VGT, 282. p. Ez, megítélésünk szerint, nagyban hasonlít az angolszász jogrendszerben is ismert vízhasználati jogokhoz (*water rights*); lásd korábban.

vízbázisvédelem kompenzációs és monitoring költségei). Ha megvalósul a megfelelő díjszabás, a szolgáltatási díjak jelentősen emelkedni fognak, ehhez a lakosság legszegényebb 20-30%-ának olyan szociális alapú támogatási rendszerre lesz szüksége (a rászorulás elve alapján), amely a költségmegtérülés elvének érvényesülése mellett lehetővé teszi a még elfogadható szintű szolgáltatás igénybevételét.”¹⁰⁰⁶ A 2012-ben hatályba lépett Vksztv. alapján mindezek megvalósulására jó esély van; kérdés már csak a jövőbeni végrehajtás kapcsán merülhet fel...

¹⁰⁰⁶ SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 57. p.; a vízügyi szolgáltatások költségeinek visszatérülésére tett intézkedésektől és a pénzügyi ösztönzők alkalmazásáról lásd: *VGT*, 279-283. p.

5. A víz egyéb jogi koncepciói

5.1. A vízhez való jog, mint emberi jog

A vízhez való jog meghatározása mind fogalmi, mind tartalmi aspektusból számos variációval bír. Nem találkozhatunk egyetlen egységes koncepcióval. Magunk részéről a vízhez való jog elnevezést, mint az egyes altípusok átfogó kategóriáját használjuk. Az alábbiakban a vízhez való jog, mint emberi jog alapvető jellemzőit foglaljuk össze, nagyban támaszkodva Raisz Anikó témában megjelent munkájára.¹⁰⁰⁷

I. *A vízhez való jog megjelenése a nemzetközi dokumentumokban illetve a nemzeti alkotmányokban.* A vízhez való jog megjelenésének pontos meghatározását nehezíti az a tény, hogy a dokumentumokban explicit módon (expressis verbis) meghatározott vízhez való jog mellett fontos szerep jut az olyan jogi dokumentumoknak is, amelyekbe pusztán beleértik a vízhez való jogot (ezekre a továbbiakban implicit vízhez való jogként utalunk).

Az implicit vízhez való jog kapcsán a legfontosabbnak minősíthető nemzetközi dokumentum a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányának kontrollmechanizmusa, vagyis a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által kiadott *15. számú kommentár*¹⁰⁰⁸ a vízhez való jogról, amely máig a vízhez való jog egyik legátfogóbb és legelfogadottabb értelmezését adja.

Fontosabb univerzális szinten született nemzetközi egyezmények, amelyek tartalmazzák a vízhez való jogot: az 1949-es, a hadifoglyokról és a polgári lakosság védelméről szóló

¹⁰⁰⁷ RAISZ Anikó: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 151-159. p.; A témában hatalmas mennyiségű jogirodalom érhető el, amelyből kiemelnénk: ALBUQUERQUE, Catarina de: *On the right track. Good practices in realising the rights to water and sanitation*. Lisszabon, 2012, Human Rights to Water & Sanitation UN Special Rapporteur; MCCAFFREY, Stephen – NEVILLE, Kate J.: Small Capacity and Big Responsibilities: Financial and Legal Implications of a Human Right to Water for Developing Countries. *The Georgetown International Environmental Law Review*, 2008-2009/21, 679-704. p.; TULLY, Stephen: A Human Right to Access Water? A Critique of General Comment No. 15. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2005/23, 35-63. p.; WATROUS, Leanne: The Right to Water – From Paper to Practice. *Regent Journal of International Law*, 2011/8, 109-136. p. A magyar jogtudomány vonatkozó tanulmányai közül fontosnak tartjuk megemlíteni: ANTALI Dániel Gábor: A kék bolygó kincse – A vízhez való jog szabályozása nemzetközi és nemzeti szinten. *Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2011/4, 1-40. p.; KARDOS Gábor: A vízhez való jog. *Acta Humana*, 2004/1, 93-98. p.; KECSKÉS Gábor: A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója. *Állam- és Jogtudomány*, 2009/4, 569-598. p.

¹⁰⁰⁸ ENSZ GAZDASÁGI, SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS JOGOK BIZOTTSÁGA: *The Right to water (arts 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. General Comment No 15, 2003. január 20.; lásd továbbá BÖSZÖRMÉNYI Jenő (ford.): Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 15. sz. általános kommentárja (2002): a vízhez való jog. *Acta Humana*, 2004/1, 149-164. p.

egyezmények¹⁰⁰⁹ (ivóvízzel történő ellátás és alapvető higiéniai szükségletek kielégítéséhez szükséges víz, mint állami kötelezettségek); az 1979-es, a nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló egyezmény¹⁰¹⁰ (vízellátáshoz való jog); az 1989-es gyermekek jogairól szóló egyezmény¹⁰¹¹ (ivóvízhez való jog); a 2006-os fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény¹⁰¹² (tisztá vízszolgáltatásokhoz való diszkriminációmentes hozzáférés). Ezen egyezmények mellett meg kell említeni a jogi kötőerővel nem, de politikai jelentőséggel bíró *64/292. számú ENSZ közgyűlési határozatot*,¹⁰¹³ amely amellett, hogy elismeri a biztonságos és tiszta ivóvízhez és a közegészségügyi szolgáltatásokhoz való jogot, deklarálja azt is, hogy a vízhez való jog elengedhetetlen minden emberi jog érvényesüléséhez.

A vízhez való jog számos nemzeti alkotmányban megjelenik (pl. Dél-Afrika, Uruguay, Gambia). Ezen alkotmányok köréhez csatlakozott a 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény is.

II. *A vízhez való jog helye az emberi jogok rendszerében.* A vízhez való jog besorolása vitatott az emberi jogok osztályozása során hagyományosan alkalmazott első-második-harmadik generációs jogok közé. Mindennek jelentősége a vízhez való jog érvényesíthetősége kapcsán van, azaz hogy mennyiben illetve milyen módon kényszeríthető ki. A legáltalánosabban elfogadott – a 64/292. számú ENSZ közgyűlési határozat által is alátámasztott – nézet szerint a vízhez való jog számos emberi jog alapfeltételeként szolgál.

III. *A vízhez való jog típusai és azok tartalma.* A vízhez való jog különböző elnevezések alatt jelenik meg az egyes nemzetközi dokumentumokban illetve nemzeti alkotmányokban. Így találkozhatunk például elegendő vízhez való hozzáférés jogával, vízhez való hozzáférés jogával, tiszta vízhez való joggal, ivóvízhez való joggal, biztonságos ivóvízhez való joggal. Az utóbbi időben pedig tendencia az is, hogy a vízhez való jogba beleértik az alapvető közegészségügyi szolgáltatásokat.

A különböző elnevezések ennek megfelelően eltérő tartalmat is takarnak vagy takarhatnak. A tartalom meghatározásának több lehetséges módja is van, ezek közül az egyik azon alapul, hogy a vízhez való jogot milyen más emberi joggal hozzák összefüggésbe. Az e körben leggyakrabban felmerülő jogok a következők: élethez való jog, emberi méltósághoz való jog, egészséghez való jog, egészséges környezethez való jog, élelmiszerhez való jog, megfelelő életminőséghez való jog, etc.

A vízhez való jog tartalmának kifejtésénél, mint fentebb már utaltunk rá, leggyakrabban a 15. számú kommentárra hagyatkoznak. A kommentár a Gazdasági, szociális és kulturális

¹⁰⁰⁹ Magyarországon kihirdette a *háború áldozatainak védelmére vonatkozóan* Genfben, az 1949. évi augusztus hó 12. napján kelt nemzetközi egyezményeknek a Magyar Népköztársaságban való törvényerejéről szóló 1954. évi 32. törvényerejű rendelet.

¹⁰¹⁰ Magyarországon kihirdette a *nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról* 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1982. évi 10. törvényerejű rendelet.

¹⁰¹¹ Magyarországon kihirdette a *gyermek jogairól* szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény.

¹⁰¹² Magyarországon kihirdette a *fogyatékossgal élő személyek jogairól* szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény.

¹⁰¹³ ENSZ: *The human right to water and sanitation. A/RES/64/292.*, 2010. augusztus 3.

jogok nemzetközi egyezségokmányának 11. és 12. cikke, vagyis a megfelelő életszínvonalhoz illetve az elérhető legmagasabb fizikai és szellemi egészséghez való jog keretei közt értelmezi a vízhez való jogot, mint második generációs jogot. A kommentár alapján a vízhez való jog az elegendő, biztonságos, megfelelő, fizikailag hozzáférhető és megengedhető vizet foglalja magában személyes és háztartási használatra. Mindezen fogalmi elemek meghatározása mellett a kommentár kitér arra is, hogy a vízhez való jog szoros kapcsolatban áll a mezőgazdasági vízfelhasználással és a vizek szennyezéstől való védelmével. A kommentár felhívja a figyelmet, hogy a víz elsődlegesen nem gazdasági, hanem társadalmi illetve kulturális jószág. Ehhez kapcsolódóan lényeges elem, hogy a víziközmű szolgáltatások árának megengedhetőnek kell lennie, anélkül, hogy mindez veszélyeztetné az emberek fizetési képességét az olyan emberi jogok által biztosított egyéb esszenciális szükségletekért, mint amilyen az élelmiszer, az otthon és az egészségügy. A vízhez való jog kapcsán megfogalmazásra kerül a fokozatos megvalósítás követelménye, és a visszalépés tilalma. Végezetül fontosnak tartjuk kihangsúlyozni azt, hogy *„az államok kötelesek tiszteletben tartani a vízhez való jog érvényesülését más országokban, s abba sem közvetve, sem közvetlenül nem avatkozhatnak bele; s kötelesek megakadályozni azt is, hogy ezt a joghatóságuk alá tartozó magánszemélyek vagy vállalatok tegyék”*.¹⁰¹⁴

IV. *Az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése.* A 2012-től hatályos magyar alkotmányban – megítélésünk szerint – elsődlegesen a XX. cikk foglalkozik a vízhez való joggal, mintegy a testi és lelki egészséghez való joggal kapcsolatban. Raisz Anikó értelmezése szerint a vízhez való jog Alaptörvényben meghatározott módozata, a 15. számú kommentárhoz illetve a 64/292. számú ENSZ közgyűlési határozathoz képest egy szűkebb koncepciót jelent. Ennek megfelelően a magyar meghatározás számos lehetőséget nem foglal magában; például a közegészségügyi szolgáltatásokat, az ivóvíz pénzügyi megengedhetőségének követelményét, az egyéb háztartási vízfelhasználás és a mezőgazdasági vízfelhasználás körét. Mindezek ellenére, tekintettel arra, hogy a vízhez való jog nemzetközi közösségben való elfogadottsága még meglehetősen az elején tart, az új magyar alkotmány haladó szelleműnek tekinthető.¹⁰¹⁵

5.2. A vízgyűjtő terület, mint jogintézmények szervezési alapja

A vízjog egyik sajátossága, hogy számos jogintézménye illeszkedik illetve alkalmazkodik a hidrológiai ciklus által teremtett helyzethez. A vizek természetes viszonyai, mint például a vízgyűjtő területek, több jogintézmény kialakítására is hatással vannak. A felszíni vizek vízgyűjtő területei képezik a területi kereteit magának a *területi vízgazdálkodásnak*,¹⁰¹⁶ vagyis *azon helyi jelentőségű vízgazdálkodási feladatoknak, amelyek célja a káros többlet*

¹⁰¹⁴ RAISZ Anikó: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. Op. cit. 155. p.

¹⁰¹⁵ RAISZ Anikó: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. Op. cit. 156-157. p.

¹⁰¹⁶ A területi vízgazdálkodás jogszabályi lehatárolása kapcsán lásd a *vízitársulatokról* szóló 2009. évi CXIV. törvény 1. § 35. pont (területi vízgazdálkodás); lásd továbbá: 3. § (1)-(2) bek. (területi vízgazdálkodási közfeladat), és 4. § (1) bek. (a társulat szakmai feladatairól, vagyis: vízrendezés, vízkárelhárítás, árvízmentesítés, mezőgazdasági vízhasznosítás, vízviszattartás-vízátározás).

vizek és a vízhiányok okozta károk megelőzése, elhárítása.¹⁰¹⁷ A vízgyűjtő területek jogintézményekre gyakorolt hatása kapcsán példálózó jelleggel két aspektust emelünk ki: egyrészt a vízvédelemmel illetve vízgazdálkodással kapcsolatos közigazgatási intézményrendszert, másrészt a vízgazdálkodási társulatok egyik altípusát, a vizitársulatokat. Mindkét jogintézmény szervezése során meghatározó tényező a vízgyűjtő terület.

I. A közigazgatási szervezetrendszer kialakításában az Európai Unió tagállamai viszonylag nagy önállóságot élveznek. Az elmúlt évek tapasztalatai azonban arra engednek következtetni, hogy ezzel a fajta szabadsággal az egyes kormányok nem mindig a jelen és jövő generációk érdekeit szem előtt tartva éltek. A vízvédelemmel és vízgazdálkodással kapcsolatos közigazgatási rendszer kapcsán korábban már megfogalmazásra került, hogy az állami szervezetrendszer szintjén elkülönül egymástól a tulajdonosi-igazgatási, vízkárelhárítási feladatokat ellátó szervezet (konkrétan a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok), valamint a hatósági feladatokat ellátó szervezet (nevezetesen a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek).¹⁰¹⁸ Mindkét szervezet kapcsán megállapítható, hogy azok illetékességének ill. működési körének a meghatározása során fontos szempont volt az illetékességi ill. működési területeknek a felszíni vizek vízgyűjtő területeihez történő igazítása.¹⁰¹⁹ Ennek megfelelően ezen szervezetek nem a megyék illetve a régiók lehatárolását követik, hanem azoktól eltérő területi alapon szerveződnek.¹⁰²⁰ A két szervezet közös jellemzője, hogy a vízügyi szektoron túlmutató körben – környezetvédelem illetve természetvédelem – látja el feladatait.

Az intézményi rendszer az elmúlt húsz évben sorozatos reformok és átszervezések elszenvedője volt, amely tény önmagában is komoly kritika tárgyát képezhetné.¹⁰²¹ Ezen átszervezések számos vizsgálat tárgyát képezték:

I.1. A 192/B/2005. sz. AB végzésben az *Alkotmánybíróság* 2010. március 9-én döntött azon 2005-ös ügyben, amelynek indítványozói a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi közigazgatási rendszer átszervezésének – szerintük – alkotmányellenes voltát kifogásolták. Az indítványozók a szervezeti változások kapcsán – többek között – az Alkotmány 18. §-ának sérelmét látták. Tekintettel arra, hogy az ügyben érintett jogszabályokat az ügy kezdete óta eltelt hosszú időszak alatt hatályon kívül helyezték,

¹⁰¹⁷ E fogalom némileg ellentmond a területi vízgazdálkodás hagyományos felfogásának, amely szerint, az árvízi védekezést külön kezelve, a területi vízgazdálkodás a – településeken kívül – „a hagyományos felosztás szerint tartalmazza többek között a belvizekkel történő gazdálkodást, az öntözést, a hegy- és dombvidéki vízrendezést és a vizes élőhelyek vízforgalmának a szabályozását.” SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 28. p. Egyébiránt maga a MTA stratégia is felhívja rá a figyelmet, hogy a „területi vízgazdálkodás problémáira a megoldás kulcsa az árvíz, a belvíz és az aszály együttes kezelése a földhasználat tekintetbe vételével”; SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 240. p.

¹⁰¹⁸ Lásd: 347/2006. Korm. rendelet, és 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet.

¹⁰¹⁹ A MTA stratégiája mindazonáltal a területi szervek illetékességi területeinek újragondolását javasolja SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 42-44., 75. p., 310-311., 314-316. p.

¹⁰²⁰ A területi lehatárolás kapcsán lásd 347/2006. Korm. rendelet 1. és 2. sz. mellékleteit.

¹⁰²¹ SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 41-42. p. Az átszervezési folyamat egyes lépéseinek summázatáról lásd SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 293-294. p., valamint PÁNOVICS Attila: A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézményrendszer egységesítése – Fejlődéstörténeti áttekintés. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/5, 205-215. p.

ezért az AB az eljárását – lényegében tartalmi elemek vizsgálata nélkül – megszüntette. Az ügy mindenestre – megítélésünk szerint – lehetőséget teremtett volna a visszalépés tilalma szervezeti normák tekintetében történő alkalmazásának értelmezésére.¹⁰²² Az ügy által érintett témában mindazonáltal a jogtudomány kifejtette álláspontját. A különböző környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi szervezetek ilyen módon történő összevonása kapcsán, vagyis amikor a vizsgálati elemzést megkerülve elfogadott 340 és 341/2004. (XII.22.) Korm. rendeletekkel egyesítették a környezetvédelmi és vízügyi hatóságokat, majd ezekhez telepítették a nemzeti park igazgatóságok hatósági jogköreit, Fodor László véleménye szerint „csökken a jogvédelem szintje, ami álláspontunk szerint abban ragadható meg, hogy az eddig önállóan (engedély, szakhatósági hozzájárulás, ellenőrzés stb. révén) érvényesülő természetvédelmi közérdek most több, esetenként vele ellentétes (például vízügyi) közérdekkel együtt jelenik meg, mégpedig anélkül, hogy azokkal való ütköztetésének, mérlegelésének külső kontrollja lenne.”¹⁰²³

I.2. Az *Állami Számvevőszék* 2011 elején lezárt jelentésében elsősorban a szervezetrendszer finanszírozására fókuszált. A vízügyi igazgatóságok kapcsán megállapította, hogy azok „működési, fejlesztési forrásai az éves költségvetések keretében a szükségesnél kisebb összegben jelentek meg.”¹⁰²⁴ Az Állami Számvevőszék hasonló finanszírozási hiányosságokat tárt fel a felügyelőségek esetén is.¹⁰²⁵ A finansziális kérdések rendezésén kívül azonban az ÁSZ (összhangban az 50/2010. (IV.22.) AB határozattal) hiányosságokat tárt fel a szervek belső ellenőrzésében, valamint szintén problémaként értékelte a jogszabályi környezet gyakori módosítását is.¹⁰²⁶

I.3. A *Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa* a szervezetet érintő legutóbbi változtatásokat vizsgálta eljárásában, nevezetesen azt, hogy a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok irányítása átkerült a Vidékfejlesztési Minisztériumtól a Belügyminisztériumhoz.¹⁰²⁷ A JNO véleményében kifogásolta az átszervezéssel kapcsolatos hatásvizsgálat hiányát, és az átszervezésre hagyott idő rendkívül rövidségét, amely miatt – tekintettel az ellátott feladatok komplexitására – veszélybe kerülhet a vízügyi szervezetrendszer zökkenőmentessége.¹⁰²⁸

¹⁰²² V.ö. FODOR: *Környezetjog*. Op. cit., 2006, 82-83. p.

¹⁰²³ FODOR: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Op. cit. 178. p.; az ügy részleteiről lásd még FODOR: *Jogvédelem nélkül – Visszalépés a környezetvédelemben? Valóság*, 2005/10, 18-35. p. Hasonlóképpen, korábbi ügyben sem került sor a környezethez való jog vizsgálatára a 761/B/1992. AB határozatban sem, amely ügyben az indítványozó a vízgazdálkodás és a vízügyi igazgatás, illetőleg a vízminőség, a vizek védelmével összefüggő szabályozási és ellenőrzési feladatok törvényi szétválasztását kifogásolta; Az AB határozat értékeléséről lásd még FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, 2006, Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK, 117. p.

¹⁰²⁴ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: 1049. számú jelentés, 23. p.

¹⁰²⁵ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: 1049. számú jelentés, 23-24. p.

¹⁰²⁶ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: 1049. számú jelentés, 26., 29. p.

¹⁰²⁷ JNO-698/2011. sz. észrevétele a *vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításáról szóló egyes törvények módosításáról szóló előterjesztéshez*.

¹⁰²⁸ A sorozatos átszervezések – megítélésünk szerint – hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a hatósági eljárások vonatkozásában hasonló mulasztások történhessenek, mint a 2010-es vörösiszap-katasztrófa esetén; lásd: JNO-619/2010. sz. állásfoglalás (különösen 26. p.).

Magunk részéről önmagában sem az összevonással, sem a szétválasztással kapcsolatban nem érzünk semmiféle ellenérzést. Megítélésünk szerint ugyanis, a megfelelő feltételek biztosítása esetén, számos intézményi forma elképzelhető a vizekkel összefüggő feladatok eredményes ellátására. Azonban a koncepciótlan átalakítások sorozata, a reformok köntösébe bújtatott forráselvonások komolyan veszélyeztethetik e feladatok hatékony ellátását. Reméljük, hogy az elkövetkező húsz évben ennek éppen az ellenkezőjét látjuk majd megvalósulni...

II. A területi vízgazdálkodás feladatainak meghatározása, az elvégzett feladatok költségeinek viselése közel kétszáz év óta az állam és az ingatlantulajdonosok közös felelőssége.¹⁰²⁹ A vízgazdálkodási feladatok területspecifikus, vagyis az adott területen élők, tevékenykedők által történő ellátása napjainkban is indokolható. Tipikus lokális problémák, amelyek ellátását az állam nem tudja, vagy nem akarja magára vállalni: talajvízszint szabályozás, bizonyos káros külvizek (árvíz) elleni védekezés, vízpótlás (öntözés). Az egyes helyi vízgazdálkodási feladatok különböző időszakokat átfogó szabályozási üzemeket igényelhetnek; ezek lehetnek folyamatos (pl. feladatok, amelyek a kiegyenlített mezőgazdasági termelést hivatottak biztosítani) illetve időszakos (pl. feladatok, amelyek a csapadékból származó időszakos víztöbbletbe kötődnek) szabályozási üzem igényűek.¹⁰³⁰ A vízgazdálkodási társulatokat elsődlegesen e helyi vízgazdálkodási feladatok ellátására hozták létre; a vízgazdálkodási társulatok két típusa (lásd alább) közül pedig tipikusan az ún. *vízitársulatok látnak el – településen kívüli – területi vízgazdálkodási feladatokat*. Meg kell ugyanakkor jegyezzük, hogy ezen közfeladatok ellátásának csak egyik lehetséges módja a vízgazdálkodási társulatokon keresztül történő megoldás. Ha társulat nem jön létre, ezeket a közfeladatokat a területileg illetékes önkormányzat vagy az állam látja el.¹⁰³¹ A területi közcélú vízellátási intézmények, illetve a közcélú vízimunkák költségeit vízitársulat hiányában az érdekeltek érdekeltségük arányában kötelesek viselni (közcélú érdekeltségi hozzájárulás), amely közcélú érdekeltségi hozzájárulás hektáronként fizetendő mértékét a vízgazdálkodásért felelős miniszter évente rendeletben állapítja meg.¹⁰³² A társulati forma sajátos szervezet, nem szövetkezet és nem gazdasági társaság; a vízgazdálkodási társulat jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezet. Fő jellemzője, hogy állami, önkormányzati feladatot képező vízimunkák elvégzésére jön létre.¹⁰³³

A vízgazdálkodási társulatok több *rendező elv* szerint szerveződhetnek. Az első az ún.

¹⁰²⁹ 2009. évi CXLIV. törvény a *vízitársulatokról* (Vtv.) általános indoklása. A vízgazdálkodási társulatok korábbi, 2009-et megelőző szabályozásáról lásd BARTA Judit: A vízgazdálkodási társulat. In: BARTA Judit – FAZEKAS Judit – HARSÁNYI Gyöngyi – MISKOLCZI BODNÁR Péter – UJVÁRINÉ Antal Edit: *Speciális társaságok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 343-372. p.; BARTA: A vízgazdálkodási társulat. In: BARTA Judit – FAZEKAS Judit – HARSÁNYI Gyöngyi – MISKOLCZI BODNÁR Péter – UJVÁRINÉ Antal Edit: *Speciális társaságok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 2003, 299-320. p.; KLING István: A vízitársulati tevékenység fejlődése és kapcsolódása a mezőgazdasághoz. *Vízgazdálkodás*, 2010/4, 6-7. p.; PRUGBERGER Tamás: A vízgazdálkodási jog. In: FODOR László – MIKÓ Zoltán – PRUGBERGER Tamás: *Agrárjog I.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 1999, 192. p.; TÖRÖK Géza: Speciális agrárszervezetek. In: CSAK (szerk.): *Agrárjog*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, 301-305. p.

¹⁰³⁰ FEHÉR Ferenc: *A magyar vízitársulatok és az EU tagállamok társulatai*.

¹⁰³¹ Vgtv. általános indoklása.

¹⁰³² Vgtv. 8. § (2) bek.

¹⁰³³ Vgtv. általános indoklása, lásd Vgtv. 7. § (1) és (3) bek.

'kár-haszon alapelv'. Ennek alapján az érdekeltséget (vagyis hogy ki legyen a társulat tagja) illetve a finanszírozás alapját (vagyis hogy ki fizesse a vízgazdálkodási feladathoz kapcsolatos kiadásokat) az elhárított kár és a jó vízgazdálkodási megoldásokból származó haszon teremti meg. A második lehetséges rendező elv az ún. 'szolidaritás elv', amely a hidrológiai folyamatok összetettségére hivatkozással nem csak a káros tevékenység által közvetlenül érintett területek érdekeltjeit vonja a társulat működési körébe. A harmadik alapelv az ún. 'érdekeltségi elv' lehet, amely azt veszi alapul, hogy az egyes érdekelt az adott (vízkár-elhárítási munkákkal) mentesítendő területen mekkora értékkel rendelkeznek, és amennyiben ott kár bekövetkezne, mekkora lenne a kár.¹⁰³⁴

A Vgtv. a *vízgazdálkodási társulatok két típusát* különböztette meg: az egyik a 'víziközmű társulat', a másik a 'vítársulat'.¹⁰³⁵ A két típus között a Vgtv. hatálybalépésekor (1996) lényegében két fontos szempont alapján különböztettek: egyrészt a rendező elv, másrészt a két társulat által ellátandó közfeladatok jellege alapján. Az első szempont (vagyis a *rendező elv*) alapján, míg a víziközmű társulat által létrehozott közösségi tulajdonba kerülő víziközmű esetében valamennyi érintett ingatlan értéke nő, tulajdonosának a víziközmű megvalósításával haszna származik, addig a vítársulatok egyes tagjainak csak költséget jelent a társulati tagság. A jelenlegi szabályozás szerint ezzel szemben a víziközmű társulatoknál és (a 2010 elején bevezetett szolidaritási elvet¹⁰³⁶ leváltva) a vítársulatoknál is a kár-haszon elv dominanciája érvényesül.¹⁰³⁷ A másik szempont (vagyis a *közfeladat jellege*) alapján megállapítható, hogy amíg a víziközmű társulat a helyi (tipikusan településen belüli) jelentőségű közcélú vízgazdálkodási beruházás megvalósítására alakítható és a feladata teljesítése után megszűnik, addig a vítársulat folyamatosan működő gazdálkodó szervezet, amely a helyi jelentőségű közcélú vizek és vízellétesítmények fejlesztésével, fenntartásával és üzemeltetésével foglalkozik (lényegében területi vízgazdálkodási feladatokat ellátva¹⁰³⁸). A vítársulat az alapfeladatainak teljesítése mellett a közfeladatai ellátásának sérelme nélkül megrendelésre vízgazdálkodási szakmunkákat és rokon természetű munkákat végezhet, illetve szolgáltatási feladatok ellátását is vállalhatja. A Vgtv. megalkotása óta tapasztalt számos hiányosságra válaszol – így pl., hogy a Vgtv. „*a területi vízgazdálkodás, a területi vízkárvédelmi feladatok költségeinek viselésénél nem szabályozza az állami szerepvállalás jellegét és mértékét, a vítársulatok által működtetett vizeken és vízellétesítményeken a társulatok közfeladat ellátásának jogcímét, nem rendezi az állami és önkormányzati tulajdonban lévő vizek és vízellétesítmények a társulatok általi vagytonkezelését, használatát...* [illetve, hogy Vgtv.] *végrehajtására kiadott 160/1995. (XII.26.) Korm. rendelet számos olyan jogviszonyt szabályoz, amelyről csak törvényben lehetne rendelkezni*”,¹⁰³⁹ etc. – a jogalkotó a vítársulatok részletes szabályait immáron a Vgtv. szabályaiból kiemelve (a víziközmű társulatokra vonatkozó szabályokat a Vgtv.-ben

¹⁰³⁴ FEHÉR: *A magyar vítársulatok és az EU tagállamok társulatai.*

¹⁰³⁵ Vgtv. 34. § (1) bek.

¹⁰³⁶ Vtv. általános indoklása. A szolidaritási elv bevezetéséről és indokolhatóságáról lásd VARGA Árpád: *Kétszáz év után nagykorúvá váltak a vítársulatok. Vízgazdálkodás, 2010/1, 7-8. p.*

¹⁰³⁷ Vtv. általános indoklása. A vítársulatok kapcsán a szolidaritási elvet felváltó kár-haszon elv indokolhatóságáról VARGA Árpád: *A vítársulatok jogi helyzete. Vízgazdálkodás, 2011/2, 6-7. p.*

¹⁰³⁸ SOMLYÓDY László: *A vítársulatok szerepe a magyar vízgazdálkodásban. Vízgazdálkodás, 2010/4, 5. p.*

¹⁰³⁹ Vtv. általános indoklása.

hagyva), külön törvényben, a víztársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvényben (továbbiakban Vtv.) kívánta rendezni.

A vízgazdálkodási társulatok két típusának szabályozását az alábbi szempontok alapján tekintjük át.

II.1. *A vízgazdálkodási társulatok területi illetékessége.* A víziközmű társulat közfeladatait szolgáló tevékenységét 'érdekeltségi területén' végzi.¹⁰⁴⁰ Érdekeltségi terület víziközmű-társulat esetén azok a területek, amelyeken az általuk megvalósított vízellátási- és szennyvízelvezetési szolgáltatása (vízellátás, szennyvízelvezetés, belterületi csapadék- vagy talajvízelvezetés) igénybe vehető.¹⁰⁴¹ A víziközmű társulat tagjai az érdekeltségi területen ingatlantulajdonnal rendelkező vagy az ingatlant egyéb jogcímen használó természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok.¹⁰⁴²

Víztársulat ezzel szemben meghatározott közfeladatait szolgáló tevékenységét a 'működési területén' végzi.¹⁰⁴³ A *működési terület* a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezési alegységekre és az érintett vízügyi igazgatási szerv működési területére figyelemmel, elsősorban a legalább 100 000 ha nagyságú földrajzi terület, amelyen a társulat működik, vagy amely területen a társulat legalább 500 km-nyi közcélú vonalas létesítményt tart fenn és üzemeltet.¹⁰⁴⁴ A társulati közfeladattal érintett működési terület meghatározásához a víztársulat megalakulását előkészítő szervezőbizottságnak be kell szereznie az illetékes mezőgazdasági és vízügyi igazgatási szervezet javaslatát.¹⁰⁴⁵ A víztársulat tagja – mindezek alapján – az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, egyéb szervezet, aki illetve amely a társulat működési területén ingatlantulajdonnal rendelkezik, illetve ingatlant használ.¹⁰⁴⁶ A települési önkormányzatok a település teljes belterületével tagjai a társulatnak.¹⁰⁴⁷ Fontos megjegyezni, hogy egy működési területen a területi vízgazdálkodási közfeladatok ellátására egyidejűleg csak egy társulat működhet.¹⁰⁴⁸

II.2. *A vízgazdálkodási társulatok által ellátott tevékenységek.* A víziközmű társulat közfeladatként a település, az együttesen ellátható települések belterületi, illetve lakott területi részének közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, a belterületi vízrendezést és csapadékvíz elvezetést szolgáló vízellátási- és szennyvízelvezetési létesítményeket hoz létre, illetve fejleszt.¹⁰⁴⁹

A víztársulat közfeladatként a működési területén a tulajdonában, vagyonkezelésében, valamint használatában lévő közcélú vízgazdálkodási műveken (a továbbiakban: társulati művek) területi vízrendezési, vízkárelhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokat lát el, közcélú vízellátási- és szennyvízelvezetési létesítményeket hoz létre, karbantartási és üzemeltetési

¹⁰⁴⁰ Vgtv. 35. § (1) bek.

¹⁰⁴¹ Vgtv. 1. számú melléklet 7. pont.

¹⁰⁴² Vgtv. 35. § (2) bek.

¹⁰⁴³ Vtv. 3. § (2) bek.

¹⁰⁴⁴ Vtv. 1. § 18. pont.

¹⁰⁴⁵ Vtv. 13. §.

¹⁰⁴⁶ Vtv. 1. § 26. pont.

¹⁰⁴⁷ Vtv. 5. §.

¹⁰⁴⁸ Vtv. 2. § (3) bek.

¹⁰⁴⁹ Vgtv. 38. §.

feladatokat lát el. Működési területén környezetvédelmi, természetvédelmi, táblán, illetve üzemben belüli meliorációs és mezőgazdasági vízszolgáltatási feladatokat végezhet¹⁰⁵⁰ (ez utóbbi körbe tartozó tevékenységek tehát pusztán, mint lehetőségek szerepelnek).

II.3. *A vízgazdálkodási társulások közcélú feladatainak pénzügyi finanszírozása.* A vízgazdálkodási társulatok esetén fontos kérdésként merül fel, hogy a társulatok milyen pénzügyi forrásokból látják el a tevékenységüket. Sok nyugati államban (pl. Hollandia, Németország, Olaszország) megfigyelhető az, hogy az ott működő társulatok lényegében önfinszírozóak, azaz a tagság hozzájárulásából tartják fent magukat.¹⁰⁵¹ Ezzel szemben Magyarországon a társulatok finanszírozásának több forrása is lehet.¹⁰⁵²

A víziközmű társulat a tagok hozzájárulásából, valamint az érintett helyi önkormányzat és az állam költségvetési, illetve egyéb támogatásaiból látja el a közcélú feladatait.¹⁰⁵³ A víziközmű társulat tagjai kötelesek a víziközmű társulat részére víziközmű társulati érdekeltségi hozzájárulást fizetni.¹⁰⁵⁴ A közgyűlés által elfogadott hozzájárulás a közfeladatok teljesítésével nyújtott szolgáltatás ellenértéke.¹⁰⁵⁵

A vízitársulat – miután a fülkeforradalom utáni kormány eltörölte a tagok társulati hozzájárulását (bár a Vtv. szövegében néhol értelemzavaróan benne felejtődött) – az állam és az érintett települési önkormányzat költségvetési hozzájárulásából, egyéb támogatásokból, továbbá a vállalkozásból származó eredményéből végzi közcélú

¹⁰⁵⁰ Vtv. 3. § (2) bek. Lásd továbbá a szakmai feladatok részletezéséről a Vtv. 4. §-át. V.ö. FEHÉR Ferenc: Tényszerűen a társulatokról. *AgrárUnió*, 2010/4, 5. p.

¹⁰⁵¹ FEHÉR: *A magyar vízitársulatok és az EU tagállamok társulatai.* A Holland példa kapcsán szakértő azt emeli ki, hogy a holland vízgazdálkodás egyik sikerének kulcsa a vízitársulatok önálló „adó és illeték” kivetési jogosultsága. Így anyagi szempontból teljesen függetlenek, és így nem függnek a politikai döntéshozóktól, akik esetleg a vízbiztonsági kérdéseket felülírva határoznának a finansziális kérdésekben. KRAAIJ Erik: A vízgazdálkodási társulatok szerepe Európa vízgazdálkodásban [sic!]. *Vízgazdálkodás*, 2010/4, 8. p.

¹⁰⁵² A vízitársulatok finanszírozásának alapvető szabályaihoz lásd még a Vgtv. 8. §-át.

¹⁰⁵³ Vgtv. 44. § (1) bek.

¹⁰⁵⁴ Vgtv. 35. § (3) bek.

¹⁰⁵⁵ Vgtv. 44. § (2) bek. A Legfelsőbb Bíróság joggyakorlatában korábban ugyanakkor lényegében nem ismerte el azt, hogy az érdekeltségi hozzájárulás a társulatok tagjai számára végzett közcélú munka ellenszolgáltatása; lásd 1/2001. számú KJE határozat (a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Jogegységi Tanácsának 2002. január 10-én hozott jogegységi határozata) alapján: „A vízgazdálkodási társulatok általános forgalmi adó adóalanyisága a közfeladatként végzendő tevékenysége körében az *általános forgalmi adóról* szóló 1992. évi LXXIV. törvény 4. § /1/ bekezdése és 5. § /1/ bekezdésére figyelemmel nem állapítható meg.” Ebből kifolyólag a rá áthárított ÁFA levonására nem jogosult. Hasonló érvelésről lásd a víziközműtársulatok közmű beruházására vonatkozó visszaigénylési jogosultságáról kiadott 1994/55. APEH iránymutatást, amely kifejti, hogy a társulatok nem folytatnak rendszeresen, üzletszerűen, bevétel elérése érdekében gazdasági tevékenységet, következésképpen nem felelnek meg az adóalanyiság feltételeinek. V.ö. az önkormányzati támogatásból üzemelő költségvetési intézmény visszaigénylési jogosultságáról kiadott 1993/228. APEH iránymutatással, amely az alaptevékenységhez kapott támogatással kapcsolatban kifejti, hogy az nem minősül ellenértéknek, visszaigénylési jogosultságot nem keletkeztet.

tevékenységét.¹⁰⁵⁶ E rendelkezés némi magyarázatra szorul, ugyanis korántsem jelenti azt, hogy a víztársulatok tagjainak ezt követően semmilyenféle pénzügyi kötelezettsége sincs a víztársulat irányában. Az állam illetve a települési önkormányzatok költségvetési hozzájárulásai ugyanis csak bizonyos feladatok finanszírozására hivatottak.¹⁰⁵⁷ Ezen alapfeladatok mellett a víztársulatok más feladatokat is elláthatnak (például a társulat döntése alapján),¹⁰⁵⁸ és ezek pénzügyi fedezetéül 'egyéb támogatás' jogcímén fizetési kötelezettséget róhatnak a tagokra.¹⁰⁵⁹

Fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az elmúlt években a vízgazdálkodási társulatok érdekeltségi hozzájárulásai¹⁰⁶⁰ illetve állami finanszírozásuk¹⁰⁶¹ gyakorta képezték viták tárgyát.

5.3. A víz, mint káresemény

Munkánk eddigi részében a vízzel, főleg mint (mennyiségi vagy minőségi szempontból) védendő értékkel foglalkoztunk. Jelen részben azonban arra az esetkörüre kívánunk kitérni, amikor a víztől kívánjuk megvédeni a többi környezeti elemet (benne az embert is). Mint látni fogjuk, ebben az esetben a vízzel kapcsolatos káresemények mind a víz túlzott többletéből, mind hiányából előfordulhatnak.¹⁰⁶² A téma kapcsán fontosnak tartjuk rögzíteni, hogy adott szituációban érdemes megfontolni: vajon tényleg az-e a jelen és jövő generációk érdekeit szolgáló megoldás, ha a végletekig védekezünk a víz természetes folyamatai ellen? Vagy érdemes-e esetleg másként tekinteni e folyamatokra, mintsem *automatikusan 'káreseményként'*. Gondolva itt például arra az esetre, ami a Tisza árvízszabályozása kapcsán vetődik fel, nevezetesen hogy a védművek korlátlan fejlesztése helyett bizonyos helyeken érdemes megfontolni a természetközeli vízjárás részleges helyreállítását, és egy természethez közeli (táj)gazdálkodás folytatását.¹⁰⁶³

¹⁰⁵⁶ Vtv. 41. § (1) bek. A társulati művek körébe tartozó állami, önkormányzati és egyéb tulajdonú vizekre és vízellátási létesítményekre használati (üzemeltetői) szerződést köt a tulajdonossal (Vtv. 45. §). A 45. §-ban foglaltak késedelmes teljesítéséről lásd VARGA Árpád: Op. cit. 2011/2, 7. p.

¹⁰⁵⁷ Vgtv. 7. § (1) és (3) bek., továbbá Vtv. 1. § 2. és 19. pontok, valamint 41. § (1) bek.

¹⁰⁵⁸ Vgtv. 8. §, továbbá Vtv. 4. § (4) bek.

¹⁰⁵⁹ Vtv. 30. § (1) bek. c) pont, 41. § (1)-(2) bek., 44. §.

¹⁰⁶⁰ Lásd: 26/2001. (VI.29.) Alkotmánybírósági határozat (AB hat.), 5/1993. (II.12.) AB hat., 797/B/1991. AB hat. (kelt. Budapest, 1991.10.02.).

¹⁰⁶¹ NAGY Zoltán: Miért nem népszerűek a vízgazdálkodási társulatok? *MezőHír*, 2007/6, 30-34. p.

¹⁰⁶² A Vgtv. meghatározza mind a *vízkar* (a vizek többletéből vagy hiányából származó kár), a *vízkárelhárítás* (a károsan sok vagy károsan kevés víz elleni szervezett tevékenység) illetve a *védmű* (a vizek kártételei elleni védekezéshez szükséges vízellátási létesítmény) fogalmát; lásd Vgtv. 1. sz. melléklet 17., 28. és 30. pontjait.

¹⁰⁶³ A témáról bővebben lásd: BORSOS Béla: *Érdekek és érdektelenségek a Tisza mentén – Esettanulmány a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztéséről*. A JNO megbízásából készített tanulmány, amely részét képezi a JNO 2010-es tevékenységéről készített beszámoló CD mellékletének; forrás (2012.09.05.): beszamolok2010.jno.hu/cd/fuggelekek/2_kutatasok_eredmenyei/borsos_tisza.pdf

A vizek kártételei elleni védekezés során – a sokat hangoztatott *integráció*¹⁰⁶⁴ szellemében – fontos lenne, hogy az egyes káresemények (árvíz,¹⁰⁶⁵ belvíz,¹⁰⁶⁶ aszály¹⁰⁶⁷) elleni védekezést összehangolják egymással, valamint a vízgazdálkodás más elemeivel, a területhasználattal és különösen a mezőgazdasággal (pl. az öntözés vonatkozásában). Az egyes káresemények integratív szemléletben történő kezelése természetesen nem jelenti azt, hogy az egyes káresemények sajátosságaira nem kellene tekintettel lenni.

A Vgtv. rögzíti:¹⁰⁶⁸ a vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása – a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés – az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekelt kötelezettsége.¹⁰⁶⁹ Tekintettel arra, hogy munkánk korábbi részében már foglalkoztunk a vizekkel kapcsolatos káresemények szempontjából fontos intézményrendszerrel (környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok, önkormányzatok, vizitársulatok, etc.), ehelyütt nem térünk ki rá ismételtten. Amit ennek kapcsán lényegesnek tartanánk megemlíteni, hogy a káresemények vonatkozásában fontos szerep jut¹⁰⁷⁰ a *katasztrófavédelmi intézményrendszernek* is, amely működésének alapját képező jogszabályi rendszer a közelmúltban szintén megújult.¹⁰⁷¹

A téma komplexitását szemléltetendő, jelen részben röviden még utalunk a vizek kártételei és a mezőgazdaság kapcsolatára, ezen belül is hazánk új, *mezőgazdasági kockázatkezelési rendszerére*.¹⁰⁷² A rendszer két pilléren alapul: egyrészt a Nemzeti

¹⁰⁶⁴ Lásd például EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA: *Op. cit.* 11308/11., 5-6. p.; továbbá SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 61. p.

¹⁰⁶⁵ Az árvizek kapcsán lásd még a 2007/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (2007. október 23.) az *árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről*. A szakirodalmi vonatkozások tekintetében lásd KÁRMÁN István: *EU Árvízi Irányelv*. Konferenciakik: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett 'A víz – Közös értékünk, határok nélkül' c. konferencia; PADÁNYI József: *A Magyar Honvédség lehetőségei és korlátai az árvízi védekezésben*. Konferenciakik: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett 'A víz – Közös értékünk, határok nélkül' c. konferencia.

¹⁰⁶⁶ A téma szakirodalmához lásd TAMÁS Lajos: A belvízi kártételekkel kapcsolatos jogi kérdésekről. *Gazdaság és Jog*, 2011/4, 17-20. p.

¹⁰⁶⁷ A témában lásd még „*A sivatagosodás elleni küzdelemről a súlyos aszályal és/vagy sivatagosodással sújtott országokban, különös tekintettel Afrikára*” ENSZ Egyezmény kihirdetéséről a szóló 2003. évi CVII. törvényt.

¹⁰⁶⁸ Vgtv. 16. § (1) bek.

¹⁰⁶⁹ Részleteiben lásd különösen: Vgtv. 16. § (3)-(6) bek. Ehhez kapcsolódóan lásd: ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről*. 1107. számú jelentés, 2011. május.

¹⁰⁷⁰ A katasztrófavédelmi szervezet és a vízkárelhárítási szervezet közötti összhang fontosságát hangsúlyozza SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 42-43. p. Az átszervezési folyamat egyes lépéseinek summázataról lásd SOMLYÓDY (szerk.): *Op. cit.* 293-294. p., valamint PÁNOVICS Attila: A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézményrendszer egységesítése – Fejlődéstörténeti áttekintés. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/5, 205-215. p.

¹⁰⁷¹ Lásd a *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról* szóló 2011. évi CXXVIII. törvényt. A katasztrófavédelem kapcsán lásd még a JNO: 656-2/2010. sz. véleményét.

¹⁰⁷² A rendszer jogszabályi alapja kapcsán lásd: a *mezőgazdasági termelést érintő időjárás és más természeti kockázatok kezeléséről* szóló 2011. évi CLXVIII. törvény, a *mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatás igénybevételi feltételeiről* szóló 143/2011. (XII.23.) VM rendelet, a

Agrárkár-enyhítési Rendszeren, másrészt pedig a mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatáson.¹⁰⁷³ Az I. pillérbe tartozó, mezőgazdasági időjárási kockázatokat kezelő rendszerben, a törvényben meghatározott mezőgazdasági terület esetén kötelezően tagsággal bírnak a mezőgazdasági termelők.¹⁰⁷⁴ A kockázatközösségben tag mezőgazdasági termelők ezt követően kötelesek kárenyhítési hozzájárulást fizetni, amelyet az állam kiegészít.¹⁰⁷⁵ E mezőgazdasági termelők az agrárkár-megállapító szerv által hatósági bizonyítványban igazolt (meghatározott mértékű hozamcsökkenésű illetve hozamérték-csökkenésű¹⁰⁷⁶) mezőgazdasági kár esetén jogosulttá válnak kárenyhítő juttatás igénybevételére.¹⁰⁷⁷ A mezőgazdasági időjárási kockázatok közül (jégesőkár, viharkár, tavaszi fagykár, téli fagykár, etc.)¹⁰⁷⁸ számos közvetlenül is kapcsolatba hozható a vizekkel; így az aszálykár, a belvízkár, a felhőszakadéskár, illetve a mezőgazdasági árvízkár.¹⁰⁷⁹ Ezek közül néhány esetben¹⁰⁸⁰ (aszálykár, mezőgazdasági árvízkár) a kár bekövetkezése kapcsán a miniszternek közleményt is kell adnia. Az aszálykár esetében mindez például azzal indokolható, amire már korábban is utaltunk, nevezetesen hogy aszályt¹⁰⁸¹ nagyon nehéz jogilag bizonyítható módon meghatározni (pl. mikortól kezdődik, meddig tart, a bekövetkezett kár milyen fokban tulajdonítható az aszálynak, etc.). A mezőgazdasági árvízkár¹⁰⁸² esetén az Európai Bizottság irányába van egy bejelentési kötelezettségünk, amely kapcsán a Bizottságnak a mezőgazdasági árvízhelyzet megállapítását jóvá kell hagynia. A mezőgazdasági kockázatkezelési rendszer második pillére a mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatás. A rendszerben három típusba (A,B,C) sorolják a mezőgazdasági biztosítási szerződéseket,¹⁰⁸³ és a rendelkezésre álló pénzügyi források alapulvételével elsőként az A, majd a B, végül a C típusú szerződések után fizetnek támogatást. Az A és C típusú szerződések biztosítási kárai között szerepel az aszálykár, a felhőszakadéskár illetve a mezőgazdasági árvízkár.¹⁰⁸⁴ A mezőgazdasági kockázatkezelési rendszer jól szemlélteti azt, hogy a vízzel kapcsolatos

kárenyhítési hozzájárulás megfizetésével, valamint a kárenyhítő juttatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 21/2012. (III.9.) VM rendelet.

¹⁰⁷³ Lásd CZERVÁN: *Op. cit.* 11-16. p.

¹⁰⁷⁴ 2011:CLXVIII. tv. 6. §.

¹⁰⁷⁵ 2011:CLXVIII. tv. 7. § (1) bek.

¹⁰⁷⁶ 2011:CLXVIII. tv. 2. § 12. és 13. pontok.

¹⁰⁷⁷ 2011:CLXVIII. tv. 11., 14. §.

¹⁰⁷⁸ 2011:CLXVIII. tv. 2. § 7. és 21. pontok.

¹⁰⁷⁹ Lásd CZERVÁN: *Op. cit.* 14. p.

¹⁰⁸⁰ 2011:CLXVIII. tv. 12. § (5)-(6) bek.

¹⁰⁸¹ *Aszály*: az a természeti esemény, amelynek során a kockázatviselés helyén az adott növény vegetációs időszakán belül harminc egymást követő napon belül a lehullott csapadék összes mennyisége a tíz millimétert nem éri el. *Aszálykár*: a kockázatviselés helyén természetett növényekben az aszály miatt bekövetkezett olyan káresemény, amely a növénykultúra legalább 30%-os mértékű hozamcsökkenését okozza; 2011:CLXVIII. tv. 2. § 1., 2. pontok.

¹⁰⁸² 2011:CLXVIII. tv. 2. § 19. pont.

¹⁰⁸³ Az agrár-biztosítási szerződések szakirodalmáról lásd: NOVOTNI Zoltán: *Op. cit.* 11-16. p.; NOVOTNI Zoltán: A mezőgazdasági biztosítási szerződések. In: FODOR László – OLAJOS István – PRUGBERGER Tamás (szerk.): *Az agrárjog II.* Miskolc, 1999, Bibor Kiadó, 134-148. p.; KARCZUB Péter: Agrár biztosítási szerződések. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog.* I. kötet. Miskolc, 2004, Bibor Kiadó, 208-220. p.

¹⁰⁸⁴ Lásd CZERVÁN: *Op. cit.* 15. p.

káresemények kiküszöbölésére a modern állam milyen komplex – a konkrét védekezési munkákon túlmutató – rendszereket hozott létre.¹⁰⁸⁵

5.4. A víz, mint élelmiszer

A társadalom által hasznosított vizek egyes típusai közül kiemelt jelentősége van az emberek által közvetlenül fogyasztott ivóvíznek.¹⁰⁸⁶ Ennek okán az ivóvízhez kiterjedt szabályozás kapcsolódik. Jelen szabályozási koncepció kapcsán pusztán arra a szabályozási jellemzőre kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy az ivóvízhez (a) a kiemelkedő nemzetbiztonsági aspektusokon, valamint (b) a korábban már bemutatott (uniós¹⁰⁸⁷ és magyar¹⁰⁸⁸) vízvédelmi illetve (c) víziközmű-szolgáltatási¹⁰⁸⁹ előírásokon túl egy további szabályozási csoport is kapcsolódik, nevezetesen (d) az *élelmiszerlánc-szabályozás*,¹⁰⁹⁰

¹⁰⁸⁵ Jelen munka lezárását követően Magyarország a 2012. szeptember 24. napjára eső európai uniós tanácsulésen egy olyan tervezetet kíván előterjeszteni, amelynek lényege, hogy az EU a szolidaritási alapjából nyújtson gyorssegélyt az aszályval érintett gazdálkodóknak, illetve hogy az EU fontolja meg a környezetvédelmi előírásainak ideiglenes felfüggesztését esetükben; forrás (2012.09.21.): www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium/hirek/magyar-javaslat-az-europai-aszalykarok-enyhitesere

¹⁰⁸⁶ Az ivóvíz fogalmának meghatározása kapcsán az európai uniós és a magyar jog szempontjából is az *emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről* szóló 98/83/EK tanácsi irányelv (1998. november 3.) bír jelentőséggel, amely szerint *`emberi fogyasztásra szánt víz`*: (a) minden, eredeti állapotában vagy kezelés utáni állapotban levő, ivásra, főzésre, ételkészítésre és egyéb háztartási célokra szánt víz, függetlenül az eredetétől és attól, hogy szolgáltatása hálózatról, tartálykocsiból vagy palackozott formában vagy tartályokból történik-e; (b) bármely élelmiszergyártó vállalkozás által, emberi fogyasztásra szánt termékek vagy anyagok gyártásához, feldolgozásához, tartósításához vagy forgalmazásához használt valamennyi víz, hacsak az illetékes nemzeti hatóságok nem győződnek meg arról, hogy a víz minősége nem befolyásolhatja károsan a végtermék formában levő élelmiszerek egészségességét; 98/83/EK irányelv 2. cikk 1. pont. A fogalomra utal vissza a Víz-keretirányelv 2. cikk 37. pontja, az *élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről* szóló 2008. évi XLVI. törvény mellékletének 35. pontja (*az ivóvíz meghatározása kapcsán ez ugyan közvetlenül az élelmiszer-higiéniáról* szóló 852/2004/EK parlamenti és tanácsi rendeletre utal vissza, ám az a 2. cikk (1) bek. g) pontjában található ivóvíz meghatározása során tovább utal a 98/83/EK irányelvre). *Az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről* szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet az ivóvíz meghatározása során (2. § a) pont) lényegében szintén a 98/83/EK rendelet 2. cikk 1. pontjában található fogalomból indul ki.

¹⁰⁸⁷ Lásd különösen: 98/83/EK irányelv.

¹⁰⁸⁸ Lásd például: 201/2001. Korm. rendelet, 123/1997. Korm. rendelet, 6/2002. KvVM rendelet, 2052/2002. (II.27.) Korm. határozat az Ivóvízbázis-védelmi Program végrehajtásáról.

¹⁰⁸⁹ Lásd különösen: Vksztv. illetve különösen a 38/1995. Korm. rendelet.

¹⁰⁹⁰ „*Élelmiszerlánc: azon folyamatok összessége, melyek szereplői közvetlen vagy közvetett hatással vannak az élelmiszere a talajvédelem, agrár-környezetvédelem, növénytermesztés, növényegészségügy, növényvédelem, az engedélyköteles termék és az állatgyógyászati termék előállítás, forgalomba hozatala és felhasználása, az élelmiszer- és takarmány-előállítás, szállítás, tárolás és forgalomba hozatal, felhasználás, az állat tartása, szállítása, forgalomba hozatala, az állategészségügy, a növényi és állati eredetű melléktermék kezelés, tárolás, szállítás, forgalomba hozatal és felhasználás során`*; 2008. évi XLVI. tv. mellékletének 21. pontja. Az élelmiszerlánc szabályozás szempontjából jelentős európai uniós jogszabályok listájának összefoglalójaként lásd a 2008. évi

ugyanis a vonatkozó előírások értelmében az ivóvíz egyúttal élelmiszernek is minősül. A számos szabályozási terület metszéspontjában található ivóvíz-szabályozásnak köszönhetően az ivóvíz egyike a legszigorúbban ellenőrzött élelmiszereinknek. Az élelmiszerlánc-szabályozás a közigazgatási jog és különösen az agrárjog keretébe tartozó, sajátos megközelítést igénylő terület, amely ivóvizeket érintő előírásainak illetve kapcsolódó joggyakorlatának részletes bemutatása meghaladja jelen munka kereteit.

XLVI. tv. 77. §-át. A magyar szabályozás szempontjából lényeges szerepe van a 2008. évi XLVI. tv.-nek, a 201/2001. Korm. rendeletnek illetve a palackozott ivóvíz szempontjából a 65/2004. (IV.27.) FVM-ESZCSM-GKM együttes rendeletnek. A 201/2001. Korm. rendelet aktuális kritikai elemzéséről lásd AJB-813/2012. jelentés, 26. p.

Összegzés

A munkánk kapcsán levont következtetéseket, igazodva a monográfia struktúrájához, az alábbi pontokban foglaljuk össze. Előzetesen azonban fontosnak tartjuk ismételten kiemelni azt, hogy jelen munka sokkal inkább tekinthető *egy kutatás köztes eredményeinek rögzítéseként*, mintsem a kutatási folyamat zárásaként. Különösen vonatkozik ez a megállapítás azon vízjogi szabályozási koncepciókra, amelyek részletes kifejtésére e kutatás keretei között nem keríthettünk sort. Bízunk benne, hogy a jövőben a téma elemzése folytatható, és a befejezetlen kutatási részek (esetleg az időközben hozzájuk csatlakozó új szabályozási koncepciók) feltárása új – adott esetben a jelen munkában részletesebben körüljárt koncepciókra is hatással lévő – konklúziók levonását teszi lehetővé. Hasonlóképpen fontosnak tartjuk hangsúlyozni azt, hogy a konklúziók levonása kapcsán elsődlegesen a *magyar nemzeti, édesvizekhez kötődő problémák* megoldására törekedtünk, nem hagyva figyelmen kívül azt a tényt, hogy a magyar helyzet rendezése, fejlesztése nem képzelhető el a kapcsolódó európai és nemzetközi viszonyok feltárása, alapulvétele nélkül.

Általános következtetések

I. *A vízre vonatkozó jogi szabályozás kialakítása és annak alkalmazása kapcsán a víz természettudományos sajátosságait nem szabad figyelmen kívül hagyni; vagyis a jogi szabályozás alapja is a vízkörforgás és a hozzá kapcsolódó egyéb törvényszerűségek kell, hogy legyenek.* A kívánatos vízgazdálkodási tevékenység folytatásához figyelemmel kell lenni a vízkörforgás és a víz egyéb törvényszerűségeire. Így adott vízgazdálkodási terület meghatározásakor a felszín feletti vizek esetén a vízgyűjtő területet érdemes alapul venni (amely ugyanakkor az adott terület felszín alatti vizei esetén már nem biztos, hogy megfelelő szabályozási alapot képez). Adott terület felszín alatti és felszín feletti vizei esetén hasonlóan eltérő lehet a vízkörforgás sebessége is, vagyis hogy, tipikusan a felszín alatti vizek esetén, lassabban megy végbe a ciklus. Így egy fenntartható vízgazdálkodás kialakításának, megítélésünk szerint is, a vízkörforgás egészére figyelemmel kell megtörténnie, és nem elég annak csak részelemeire korlátozódnia. A vízzel kapcsolatos szükségletek kielégítésénél az emberi igényeken túl, saját jól felfogott érdekünkben, az ökoszisztéma önfenntartásához szükséges tényezőket is figyelembe kell venni. Mindezeknek a szempontoknak a tekintetbe vétele vezethet el egy kívánatosnak tartott, *integrált vízgazdálkodási tevékenység* megvalósításához, amelynek a legfőbb kihívását egyrészt az képezi, hogy a víz nem mindenhol fog előfordulni a megfelelő mennyiségben ahhoz, hogy kielégítse az emberi népesség és az ökoszisztéma által támasztott igényeket. Másrészt az integrált vízgazdálkodásnak mérlegelnie kell a vízkörforgással kapcsolatban lévő, ám azon túlmutató szempontokat, így a klímaváltozást is. Egy erdősítés például jó lépésnek tekinthető a klímaváltozás szempontjából, viszont fontos vízmennyiséget vonhat el az élelmiszertermelést biztosító mezőgazdasági ágazattól.

II. *A vízre vonatkozó jogszabályok megalkotásának és alkalmazásának előre meghatározott, hosszú távú stratégia mentén kell történnie.* Ennek a tervezésnek egyértelműen hosszú távon, a jelen és jövő generációk érdekeit figyelembe vevő és a generációk közötti igazságosságot szolgáló módon kell megvalósulnia. A stratégiaalkotásnak nemzetközi, európai uniós, nemzeti, területi és helyi szinten, a vízgyűjtő területek által támasztott speciális szempontok figyelembe vételével kell megvalósulnia.

Tekintettel azonban arra, hogy a jövő számos bizonytalansági tényezőt rejt magában, ebből kifolyólag az ilyen jellegű stratégiák kialakítása során a stratégiaalkotónak figyelemmel kell kísérnie a stratégia megalkotását követően bekövetkező – környezeti, társadalmi és gazdasági – változásokat illetve a megjelenő új tudományos ismereteket, és szükség szerint korrigálnia kell a stratégiát.

III. *A fenntartható vízvédelem illetve vízgazdálkodás megvalósulásának alapvető feltétele egy, a mainál mélyebb horizontális illetve vertikális integráció megvalósítása.* Mint arra a korábban tárgyalt WWDR4 is rámutatott: A XXI. század egyik nagy kihívása, hogy minden döntéshozatal (egyik) központi kérdésévé tegye a vizet, mind *horizontálisan* (vagyis az egyes szektorok vonatkozásában), mind *vertikálisan* (vagyis helyi, nemzeti, regionális és nemzetközi szinten). Ennek megvalósulásához két alapvető igazság felismerése szükséges. Az *első* szerint a víz egy olyan természeti erőforrás, amelytől az összes társadalmi és gazdasági tevékenység, valamint környezeti funkció függ (ide kapcsolódó területek: az élelmiszer, energia, közvetlen emberi felhasználás, ökoszisztéma által történő felhasználás, valamint a vízhez kapcsolódó katasztrófák kérdéskörei). A *másik* szerint a vizet nem lehet pusztán olyan helyi, nemzeti vagy regionális ügyként tekinteni, amely e szinteken megfelelő formában kezelhető; gondoljunk olyan globális kihívásokra, meghatározó tényezőkre, mint pl. a klímaváltozás, a világkereskedelem illetve a külföldi befektetések hatásai. Magunk részéről ilyen vertikális integrációs problémaként tekintünk a határral osztott vízadók mennyiségi és minőségi (pl. határon átnyúló szennyezési) kérdéseire is, amely problémakör hatványozottan érinti a Duna vízgyűjtőjét, amely a világon a legnagyobb számú ország területét érinti (szám szerint tizenkilencet).

Az integráció jogi-közigazgatási megvalósítása kapcsán különösen (de nem kizárólagosan) fontosnak tartjuk két kérdéskör körüljárását. Az egyik, hogy a magasabb fokú integráció bővítése kinek a kötelezettsége, felelőssége, lehetősége. A másik kérdéskör, hogy az integráció során a jogrendszerre, különösen a magyar jogrendszerre figyelemmel megvalósítható-e, és ha igen, miként egy mélyebb integráció.

III.1. Az első kérdésre adandó válasz viszonylag egyszerűnek tűnhet, hiszen minden környezethasználó, az állam és gazdasági szereplők együttműködése szükséges ahhoz, hogy (más környezeti elemekhez hasonlóan) a vizek hatékonyabb védelme megvalósulhasson. A magyar – különösen a rendszerváltás és a fülkeforradalom közötti – viszonyokra tekintettel azonban a fenti képlet egyik szereplője, az állam, meglehetősen gyengén teljesített. Ebből sokan (megítélésünk szerint sok esetben elhamarkodottan) arra a következtetésre juthatnak, hogy akkor az államot le kell váltani valami hatékonyabb szereplőre. De vajon nem lehetséges-e az, hogy számos esetben a probléma leginkább magának az államnak a hatékonyabbá tétele? A vízhez kapcsolódó integráció folyamatában megjelenő számtalan, egymással gyakorta ellentétes érdek koordinációjára

– jelenlegi ismereteink szerint – az állam a legmegfelelőbb, a szükséges (nemzetközi, uniós és nemzeti szintű) jogosultsági körrel rendelkező, és (legfőképpen) átlátható (!) szereplő; véleményünk szerint ugyanis a 2008-as pénzügyi-gazdasági válság rámutatott arra, hogy a láthatatlan kéz által működtetett gazdasági rendszer korántsem jelentett egyúttal átlátható, az érintett szereplők (állam, fogyasztók, etc.) által az elvárható szinten ellenőrizhető és számonkérhető működést. Munkánk számos részében kitértünk arra, hogy sok vízjogi kérdéskör koordinátlansága milyen nehézségek forrása lett. Ezen kérdéskörök rendezésének egyik megoldási útja igenis lehet egy hatékonyabb és beavatkozóbóbb állam. Azt azonban teljes bizonyossággal állíthatjuk, hogy ezen államnak, mivel teljesen új kihívásokra kell választ találnia, új elvek mentén kell szerveződnie (a víz és egyéb környezeti elemek kapcsán felhalmozott hiányosságok legalábbis erre engednek következtetni). Mindez természetesen nem jelentheti a többi szereplővel (gazdasági szereplők, fogyasztók) való együttműködés felfüggesztését. Sőt! Megítélésünk szerint a vízvédelemben illetve vízgazdálkodásban halmozódó problémák megoldása minden szereplő részéről aktívabb magatartást követel. Ezen többszereplős együttműködés nélkül önmagában az államszervezet kevés lesz...

III.2. Az integráció megvalósítása nagy kihívást jelent a jog illetve a közigazgatás számára. A jövőben ennek ellenére nem tartjuk valószínűnek egy egységes, vízjogi jogág kialakulását. Szükségesnek tartjuk azonban a vizek jogi szabályozásával kapcsolatos kérdéskörök koordináltabb megközelítését és kezelését, amelynek eredményeképpen a fragmentált vízjogi terület(ek) között egy előremutató együttműködés jöhet létre. A szükséges koordináció elérésében fontos szerepet tölt be a magyar vízjogi szabályozás egyik bázisa, a Vgtv. Ennek kapcsán azonban fontos megjegyezni, hogy magunk jónak tartanánk egy új vízgazdálkodási törvény megalkotását, ugyanis a jelenlegi komoly jogszabályi-környezet változás (új törvény a nemzeti vagyonról, a vizeitársulatról, a víziközművekről) és a számtalan módosítás miatt meglehetősen korrodálódott. A törvényi előírásoknak egy új struktúrában való átértelmezése igencsak időszerűnek tűnik. Az új törvény(ek) illetve a kapcsolódó jogszabályi struktúra kialakítása előtt – az EU Bizottság jelen munka kéziratának lezárását követően nyilvánosságra került stratégia anyaga (*Blueprint*) mellett – ugyanakkor érdemes bevárni a magyar vízgazdálkodási stratégia elkészülését is. Csak ezt követően lehet számos kérdésben az optimális jogi keretet megteremteni (utalhatnánk itt olyan közhelyekre, hogy érdemes előbb elkészíteni a kabátot, s majd utána jöhet a gomb kérdése). Az eddigi magyar folyamatokra illetve jelen munka kéziratának lezárását követően kiszivárogtatott magyar vízgazdálkodási stratégia terv egyes elemeire tekintettel a vízgazdálkodás kérdéskörében egy aktívabb állami szerepvállalásra lehet számítani, amit (mint és *ahogy* fentebb utaltuk rá) elfogadható fejlődési iránynak tartunk.

A jogrendszer hatékonyabb és fenntartható átalakítása során azonban nem elégséges pusztán a koordináló jogszabály(ok) fejlesztése. Szükséges a koordináció egyes elemeit képező területek feltérképezése, elemzése, esetleges újraértelmezése, és az egyes területek egymásra tekintettel történő módosítása. Munkánkban leginkább e folyamatokra koncentráltunk, és az egyes részterületeket, mint *vízjogi szabályozási csomópontokat* (más néven *vízjogi szabályozási koncepciókat*) tartjuk indokoltnak meghatározni. A szabályozási koncepciók kapcsán fontosnak tartjuk kiemelni, hogy e szabályozási koncepciók körét nem tartjuk sem kizárólagosnak, sem lezártnak; ezzel szemben sokkal inkább vitaindító lehet a szabályozási körök meghatározásának jelen kísérlete.

Lényegesnek tartjuk továbbá kiemelni azt is, hogy az egyes szabályozási csomópontok eltérő relevanciával bírnak nemzetközi, európai uniós és nemzeti szinten; továbbá egymástól jelentősen eltérő jogviszonyokat foglalnak magukban. Ennek megfelelően munkánkban az egyes szabályozási csomópontok bemutatása is esetenként eltérő logika mentén történt meg. Jelen kutatás során három szabályozási csomópont kidolgozását kíséreltük meg részletesebben; ezek: (a) *a víz, mint a tulajdonjog tárgya* (vagyis a vízzel kapcsolatos tulajdoni kérdések, amelyek alapvetően a magánjog által meghatározottak); (b) *a víz, mint környezeti elem, illetve természeti erőforrás* szabályozási köre (amelyet pedig javarészt közjogi alapú koncepciónak tekintünk, és amely koncepció már önmagában is egy nagyfokú integratív fejlődés eredménye, javarészt a klasszikus vízgazdálkodási jog és a környezetjog viszonylatában); (c) a magánjog és a közjog megszületésénél található *víz, mint a kereskedelem tárgya (áru illetve szolgáltatás)* elnevezésű koncepció (amelynek meghatározó területe a vízszolgáltatás, mint *közszolgáltatás* kérdésköre). A munkánkban további négy vízjogi koncepció meghatározására tettünk kísérletet, a mélyebb szintű elemzés mellőzésével; ezek: (d1) a *vízhez való jog, mint emberi jog* elnevezésű szabályozási koncepció; (d2) a *vízgyűjtő terület, mint jogintézmények szervezési alapja*; (d3) a *vízhez, mint káreseményhez kötődő jogintézmények*; (d4) a *víz, mint élelmiszer*.

Az összefoglaló következő részeiben alapvetően az első három szabályozási koncepció következtetéseire koncentrálnak.

A vizek tulajdoni kérdései kapcsán levonható következtetések

Jelen koncepció taglalása kapcsán alapvetően a *folyékony halmazállapotú természetes édesvizek* (felszíni illetve felszín alatti víz, csapadékvíz), ezek *természetes és mesterséges közegének* (meder, sziget, csatorna, tározó), valamint az ezek *hasznosításához közvetlenül kapcsolódó tárgyak* (árvízvédelmi védvonalak, vízilétesítmények, víziközművek) tulajdoni kérdéseivel foglalkoztunk. A már *kitermelt vízhez* kötődő jogi problémákra jelen munka vízzel, mint kereskedelem tárgyával foglalkozó részében térünk ki részleteiben.

Nemzetközi tendenciaként – figyelemmel a témakörben született számos munkára (*Bradlow, Salman, Aylward et al*) – megalapozottnak tartjuk azon kijelentést, amely szerint a vizek tulajdonlásában az állami tulajdon (vagy – tekintettel az egyes jogrendszerek eltérőségére – a tág értelemben használt köztulajdon) szerepe erősödni látszik. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a vízzel kapcsolatban ne lennének ezzel ellentétes tendenciák is. Ilyen például Anglia és Wales esete, ahol a víziközmű szolgáltatások privatizációja során víziközművek vagyontárgyainak eladására is sor került magánbefektetők részére. A fő tendenciától hasonlóan eltérő iránynak tekinthető azon nemzetközi jogi felvetés, amely a felszín alatti vizek bizonyos csoportja feletti rendelkezés kapcsán az állami szuverenitás korlátozásaként az ún. *emberiség közös örökségének*, ez idáig tipikusan a tengerjogban illetve a világűrjogban ismert koncepcióját részesítené előnyben. Ezen koncepció az említett vizek esetében az érintett állam (vagyis, amelynek a területén a kérdéses víz található) mellett lehetőséget teremtene mások számára is a vízzel való rendelkezésre. Ezen koncepcióra is figyelemmel, magunk részéről elfogadhatónak és támogatandónak tartjuk a magyar jogalkotó azon döntését, amely

alapján az állami szuverenitás elvét alátámasztva – mintegy állást foglalva az emberiség közös örökségének felszín alatti vizekkel összefüggésbe hozott koncepciójának felvetőivel szemben – Alaptörvényben nevesíti [P] cikk]: „*A természeti erőforrások, különösen... a vízkészlet... a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*” Az emberiség közös örökségének koncepciójával szemben, e koncepció bizonyos vonatkozásainak ellentmondva, fontosnak tartjuk hivatkozni az emberi jogi (nevezetesen a vízhez való joghoz kötődő) vonatkozásokat is. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által kiadott, a vízhez való jogról szóló 15. számú kommentár megfogalmazása szerint: az egyes államok valamint a joghatóságuk alá tartozó természetes személyek és vállalatok kötelesek tiszteletben tartani a vízhez való jog érvényesülését más országokban.

A magyar jogban érdekes, sokáig rendezetlen kérdéskör volt a víziközművek tulajdonlásának kérdése. Konkrétan, hogy e vagyonelemek milyen tulajdonosi körhöz tartoznak, illetve tartozhatnak. E körben két értelmezési koncepció összeütközésének lehettünk tanúi, nevezetesen a víziközmű vagyonelemek apportálhatósága mellett kiálló magánjogi és az ezen lehetőséget tagadó közjogi jogértelmezéseknek. A fülkeforradalom utáni jogalkotás azonban feloldotta a különböző jogértelmezésekből fakadó ellentmondást (tette mindezt a szabályozás közjogi jogértelmezés felé történő módosításával), és immáron egyértelműen a köztulajdoni koncepció körébe vonta a víziközműveket is. Mindezek következményeként – a Vksztv. átmeneti szabályaira is tekintettel – megállapíthatjuk, hogy hamarosan víziközmű kizárólag állami és települési önkormányzat tulajdonában lehet. E szabályozás kapcsán természetesen felvethető, hogy a víziközművek vonatkozásában nem lett volna-e kívánatos megnyitni a lehetőséget az állami illetve az önkormányzati tulajdonosi körön kívül más, adott esetben magánbefektetők részére. A kérdés megválaszolása rendkívül bonyolult, mindemellett nem halogatható (mint ahogyan a jelenlegi magyar politikai hatalom döntött is). Megítélésünk szerint, figyelemmel a magyar hidrológiai, természeti adottságokra (nevezetesen, hogy Magyarország alvízi ország, rendkívüli kiterjedéssel a szomszédos országok vízpolitikájának) és az elmúlt két évtized vízgazdálkodás szempontjából meglehetősen eredménytelen (bizonyos vonatkozásaiban kártékony) jogi-szabályozási környezetére, a víziközművek köztulajdonban tartása (vonása) indokolható és elfogadható lépés. Természetesen ez önmagában nem garancia arra, hogy az állam illetve az önkormányzat hatékonyan és fenntartható módon látja el a víziközmű szolgáltatással összefüggő feladatokat, azonban meggyőződésünk szerint Magyarország esetében hozzájárulhat ahhoz, hogy a vízgazdálkodásban egy integratívabb működés valósuljon meg. Ezen érvelést támaszthatja alá a vízügyekért felelős (korábbi) magyar minisztérium (a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium) és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség azon állásfoglalása is, amely az uniós támogatások víziközmű-fejlesztésbe történő bevonásának feltételeként jelöli meg *a víziközmű vagyon közösségi tulajdoni körben tartását.*

A vizekhez kapcsolódóan maradtak azonban még megoldandó tulajdoni-használati kérdések. Ilyen, a tulajdoni és használati viszonyokat érintő problémakör a víz, mint természeti erőforrás koncepció kapcsán taglalt öntözés kérdése. A rendszerváltás előtti öntözési struktúra egy teljesen más (tipikusan nagyüzemekre alapozott) mezőgazdasági üzemszervezetre épült ki. Emiatt napjainkra a létező öntözési struktúra és a fennálló, korábbiakhoz képest elaprózódottabbnak tekinthető mezőgazdasági üzemszervezet között egy szükségszerű ellentmondás feszül. Ezen ellentmondás feloldását pedig csak még

inkább elodázhatatlanabbá teszi azon kormányzati szándék, amely az elkövetkezendő években megtöbbszörözné az öntözött területek számát. Megítélésünk szerint egy ilyen, központilag koordinált fejlesztés esetén, bizonyos vonatkozásokban felvetődhet (és fel is kell vetni) a földtulajdonosi jogok korlátozásának lehetősége (lehetőségét) is.

A víz, mint környezeti elem illetve természeti erőforrás kapcsán levont következtetések

E koncepció kapcsán főbb intézményeit tekintve – alapvetően a hatályos jogi szabályozásra koncentrálva – áttekintésre került a vízvédelem mennyiségi és minőségi oldalának mind nemzetközi, mind európai uniós, mind pedig magyar szabályozása. A vonatkozó jogi szabályozás kapcsán számos kritikai észrevétel megfogalmazható, munkánk összefoglalójában – kiemelt jelentőségükre tekintettel – azonban csak néhány, a vertikális illetve a horizontális integráció körébe tartozó problémakörre utalunk.

I. A vertikális integráció vonatkozásában kiemelt kérdéskörnek tartjuk vizeink, vízkészleteink szomszédos államoknak illetve azok környezethasználóinak való kitétségét. E kitétség azonban nem csak fizikális, hanem jogi értelemben is igaz. A jog eszközei ugyanis jelen állapotukban nem biztosítanak megfelelő szintű védelmet azon vizek, vízkészletek esetén, amelyek nem kizárólagosan Magyarország és vízhasználói hatókörében vannak (mint korábban utaltunk rá, sajnálatos módon meglehetősen kevés ilyen vízáadó van). A jogi előírások legnagyobb hiányossága a vállalt kötelezettségeket biztosító garanciarendszer hiánya. E kitétség csökkentése Magyarország elemi érdeke. Hangsúlyozni kell azonban azt is, hogy nem pusztán Magyarországé. A Duna vízgyűjtőn érintett összes ország szempontjából létkérdés a potenciális vízkonfliktusok veszélyének lehető legkisebb szintre szorítása. Az érintett uniós tagországok magas számára tekintettel kijelenthetjük, hogy az Európai Unió jövője szempontjából is fontos a kérdés megnyugtató és hosszú távú rendezése, ellenkező esetben a probléma szétfeszítheti az európai integrációt. A problémakör rendezésének igenis kiemelt európai uniós illetve európai ügynek kell lennie! Egy esetleges kudarc az egész EU és Európa kudarca.

A lehetséges fejlesztések irányait tekintve különösen az alábbi pontokra hívjuk fel a figyelmet, hangsúlyozva azt, hogy e fejlesztési irányok nem zárják ki egymást, sőt, egymást kiegészítve hatékonyabbá tehetik a szükséges védelmet.

I.1. *A Víz-keretirányelv és más, kapcsolódó uniós előírások rendszerének hatékonyabbá tétele.* Szomszédaink közül, a kézirat lezárásának idején, három ország tagja az EU-nak (és hamarosan Horvátország is taggá válik). Ezen országok esetében, amennyiben az EU-ban egyértelmű uniós kötelezettségek kerülnek megfogalmazásra, az előírások végrehajtása jó eséllyel garantálható. A probléma azonban éppen abban áll, hogy a vízzel kapcsolatos előírások több esetben nem elég világosak. Különösen igaz ez az EU-ban található olyan vízgyűjtők, víztestek esetében, amelyeket a nemzeti határok érintenek. Képletesen szólva, e határok mentén nem csak a víz válik zavarossá... A Víz-keretirányelv számos vonatkozását tekintve vitathatatlan és (a világ számos más térsége számára) példaértékű regionális szintű előrelépésnek tekinthető. Ugyanakkor az egyértelműen megállapítható, hogy a Víz-keretirányelv több tekintetben sem tartalmaz

végrehajtható kötelezettségeket (vagy legalábbis több esetben vitatható e kötelezettségek végrehajthatósága). A Víz-keretirányelv, bár maga is elismeri a vízzel kapcsolatos mennyiségi kérdések fontosságát, meglehetősen mostohán kezeli a mennyiségi kérdéseket. Nem szolgálja a végrehajtást az sem, hogy a Víz-keretirányelv túl sok kivételt enged a vizek jó állapotának elérését megfogalmazó követelmények alól. Különösen így van ez a határidők tekintetében. Márpedig bizonytalan, határozatlan módon megfogalmazott kötelezettségek esetében nehéz azokat számon kérni. Pedig az EU Bírósága előtt nemcsak az EU Bizottság indíthat kötelezettségszegési eljárást a tagállamok ellen, hanem élhetnek ezzel a lehetőséggel a tagállamok is. Kézenfekvő lehetőségnek mutatkozik ez Magyarországra esetén is, akinél a vizek jó állapotának elérése nagyon függ a szomszédainak hajlandóságától. Egy szigorúbb szabályokat, kevesebb kivételt, és zártabb határidőket tartalmazó Víz-keretirányelv hatékonyabban szolgálhatná Magyarország érdekeit az együttműködésre nem hajlandó szomszéd EU-tagállam(ok) kötelezése terén. Az EU Bíróság ugyanis rendelkezik az ehhez szükséges kényszerítő eszközökkel. Fontos, és nem elérhetetlen cél lehet tehát Magyarország számára a Víz-keretirányelv ilyen irányú módosítása.

A környezethasználatok határon átnyúló hatásaival természetesen nem csak a Víz-keretirányelv foglalkozik. Számos más, vizeket, vizek használatát közvetlenül (pl. emberi fogyasztásra szánt vizekre vonatkozó irányelv) vagy éppen közvetetten (pl. bányászati tevékenységre illetve balesetekre vonatkozó normák) szabályozó előírás létezik. Ezek kapcsán ugyanúgy felvethetők (mint amiként fel is vetettünk) fejlesztési lehetőségek(et). Példaként említhetjük az emberi fogyasztásra szánt vizekre vonatkozó 98/83/EK irányelvet. Ez az irányelv ugyanis nem szentel figyelmet a tagállamok határain átnyúló hatásokat rendezésére, ám szabályozási körével kapcsolatban mégis felvetődhetnek egyszerre több tagállam területét, lakosságát illetve vizeit érintő kérdések. Ilyen megoldandó esetkörnek tűnik azon békés megyei települések vízellátása, amely során 2013-tól az aradi vízműtől származó ivóvíz segítségével kísérrelhetik meg megfeleltetni számos békés megyei település ivóvizének minőségét az európai uniós előírásoknak. Mint a 98/83/EK irányelv elemzésénél kitértünk rá, jelen ügyben az Aradi Vízmű Rt. és a Békés Megyei Vízművek Zrt. fele-fele részesedéssel közös, vízátvételt végző, romániai székhelyű céget (*Aqua Trans Mureş S.A.*) alapított, amely cég 49 évre koncessziós jogot kapott az érintett 20 aradi vízkitermelő kút felett, és lehetőséget a határra érkező vezeték építésére és működtetésére. Megítélésünk szerint az előremutató megoldás kapcsán ugyanakkor komoly problémák is felvetődnek, többek között a különböző vizek hálózaton belül történő keveredéséből, és az ebből adódó, jogilag nehezen kezelhető felelősségi kérdések rendezéséből. Megítélésünk szerint az ilyen (ez idáig nem túl gyakori) helyzetekre tekintettel indokolt lehet a megfelelő uniós koordinációs előírások rögzítése. Jelenlegi ismereteink alapján ezen kérdéseket – az aradi vízmű és a békés megyei vízmű közötti megállapodáson túl – egy magyar-román kormányközi megállapodás hivatott rendezni a jövőben (lásd a 27/2011. ME határozatot).

I.2. Az Európai Unió Duna régiója stratégiájának továbbfejlesztése. Az előző ponthoz, vagyis az EU vízvédelmi szintjéhez kapcsolódva a stratégia egy egészen más oldalról (konkrétan az EU fejlesztési pénzeinek felhasználása kapcsán) csatornázhatja be a vízgazdálkodás mennyiségi és minőségi védelmi kérdéseit a tagállamok vizekkel kapcsolatos együttműködésébe.

I.3. *Magyarország és a szomszédos országok közötti kétoldalú megállapodás-rendszer továbbfejlesztése.* A jelenlegi, vízgazdálkodásra vonatkozó kétoldalú egyezmények, mint munkánk vonatkozó részében részletesen is kitértünk rá, meglehetősen heterogén képet mutatnak. A kétoldalú megállapodások rendszerének újratárgyalása során különösen az alábbi pontok érdemelnek kiemelés (több más, a vonatkozó részben elemzett kérdéskör mellett): (a) a mennyiségi kérdések rendezése, (b) a rendkívüli szennyezések elleni védelem feltételrendszerének javítása és benne a megfelelő garanciarendszer kiépítése.

(a) Magyarországnak érdeke, hogy a vizek mennyiségének védelmét a határon átnyúló vizekről való tárgyalások során a vízvédelem szerves, és a jelenleginél hangsúlyosabb részévé tegye. E kérdéskör tárgyalása során a feleknek egyértelműen kell rendeznie azt, hogy melyik fél mekkora mennyiségre tarthat igényt a határral érintett vízadók vonatkozásában.

(b) A határon átnyúló vizek szennyezése kapcsán olyan kétoldalú megállapodás-rendszer újragondolására kellene sort keríteni, amely a szennyezésért fennálló felelősséget differenciáltan rendezi (azaz pl. nem csak az állam-állam vonatkozásában fennálló nemzetközi közjogi, de pl. a más szereplők vonatkozásában is megjelenő nemzetközi magánjogi kérdéseket is megnyugtatóan, hatékonyan szabályozza). A szabályokhoz pedig a már számos szinten kimunkált jogi-pénzügyi garanciákat (biztosítékokat) is hozzá kell rendelni.

I.4. *A Szófiai Egyezmény rendszerének továbbfejlesztése.* Tekintettel arra, hogy az EU-nak nem minden szomszédos állam a része, ezért joggal vetődik fel egy ilyen államok vonatkozásában is működőképes regionális összefogás szükségessége. Erre jó lehetőséget kínál a Szófiai Egyezménnyel összefüggésben kialakított Duna Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottság, mint keret. Magunk részéről elképzelhetőnek tartanánk egy jelenleginél szorosabb integrációt képviselő és hatékonyabb ún. Dunai Víz Unió kialakítását is. Nem tartanánk azt sem kizártnak, hogy ezen Dunai Víz Unió a vízügyi kérdések vonatkozásában a nem uniós tagok esetében lehetővé tenné az EU-s vízvédelmi előírások alkalmazását, az EU Bíróság jogalkalmazási mechanizmusával karöltve. Természetesen az EU előírások illetve törvénykezési mechanizmus kiterjesztése helyett a Dunai Víz Unió önálló vízvédelmi előírásokat is alkothatna, egy esetleges önálló bírósággal, a rendkívüli balesetek kárainak helyreállítását finanszírozó önálló szolidaritási alappal, etc. A vonatkozó jogirodalom számos működtethető megoldást dolgozott már ki ez ideig. A kérdés rendezése sokkal inkább politikai akarat kérdése. Ezen politikai akarat megteremtésében adhat segítséget a következő fejlesztési irány.

I.5. *Nyilvánosság bevonása a szomszédos államok területén.* A modern jogállamokban a nyilvánosság szerepe meghatározó súlyt képvisel a döntéshozatalban. Megítélésünk szerint az egyes országok állampolgárai egyre érzékenyebbek a környezetvédelmi kérdésekre. Jó példa erre a verespataki bányanyitás újonnan felmerült kérdésköre, amikor is nemcsak a magyarországi lakosság, de az erdélyi, romániai lakosság jelentős aránya is ellenérzéssel viszonyult a tervezett bányanyitáshoz. Úgy gondolom, hogy amennyiben Magyarország nagyobb erőfeszítéseket tenne annak érdekében, hogy a szomszédos országok lakosságának (tehát nem csak a kormányainak) figyelmét ráirányítsa (pl. a magyarországi és a külföldi civil szervezetek ilyen irányú együttműködésének támogatásával) a saját országukban folyó környezetveszélyeztető, környezetszennyező

gyakorlatra, akkor a saját lakosság szintén érzékelhető nyomást gyakorolhatna a külföldi államok döntéshozóira.

II. A horizontális integráció (nevezetesen a víz-élelmiszer-energia-közegészségügy-ökoszisztéma nexus) viszonylatában munkánk kapcsán Magyarország aktuális problémái közül a vízi közlekedés (dunai hajózás), energia (vízenergia, és termálvíz hasznosítás), valamint a mezőgazdasági vízhasznosítás (öntözés) kérdésköreit emeltük ki. Mindegyik vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy a gazdasági válság nem kedvez(ett) a környezetvédelmi érdekek érvényesítésének, hiszen sok vonatkozásban felerősítette a gazdasági érdekek jövő generációk szempontjaira kevésbé fogékony aspektusainak térnyerését.

II.1. A dunai hajózás tekintetében magunk részéről támogatandónak tartjuk azon elgondolás megvalósulását, amely egy, a Duna ökoszisztémájának nagyobb figyelmet szentelő vízi közlekedés megvalósulását tenné lehetővé, szemben a Duna sajátosságait negligáló, a nemzetközi folyót egyen közlekedési folyosóvá formáló megoldással szemben.

II.2. A vízenergia tekintetében tagadhatatlanul vannak még kiaknázható potenciálok. A terület kulcskérdése pedig a bős-nagymarosi vízlépcső ügye. Vajon Magyarország a gazdasági nehézségek hatására feladja-e korábbi (a szlovák félhez képest) környezetbarát álláspontját, és szentesíti-e a Duna e pontjának tönkretételét a gazdasági hasznosítás érdekében? Van-e köztes megoldás, van-e olyan lehetőség, amikor a környezet és a gazdaság is nyer? A bős-nagymarosi ügy ez ideig gátja volt a vízenergia magyarországi hasznosításának, kérdés, hogy a jövőben nem válik-e éppen a katalizátorává.

II.3. A termálvíz visszasajtolással kapcsolatos, mezőgazdaságnak tett engedmények szintén a rövid távú gazdasági érdekek térnyerését bizonyítják. A kérdés fenntartható, hosszú távú rendezése megítélésünk szerint a felszín alatti víztározók különbözőségeire figyelemmel levő differenciáltabb szabályozás kialakításában keresendő.

II.4. Az öntözés (valamint az öntözésnél nagyobb volumenű halastavi célú vízigény) a *mezőgazdasági vízszolgáltatások* részét képezi, amely a *mezőgazdasági célú vízgazdálkodás* körébe tartozik, amely pedig a mezőgazdaság feladatait és érdekeit szolgáló vízhasznosítási és vízkár-elhárítási tevékenységet foglalja magában. Ekképpen a mezőgazdasági célú vízgazdálkodás szoros kapcsolatban áll a területi vízgazdálkodással. A mezőgazdasági öntözés újragondolása során, amennyiben az elkövetkező években a jelenleg rendelkezésre álló öntözési kapacitást sokszorosára kívánják növelni, nehezen képzelhető el olyan megoldás, amely az állam helyett más szereplőre helyezi a rendszer fejlesztésének, szervezésének meghatározó részét. Ennek okán elfogadható a területen az állami feladatkörök bővülése, de persze nem bármilyen áron. Az állami feladattá válással egyetemben ugyanúgy be kell vonni a társadalom érintett részeit a döntéshozatalba, mint ahogyan a végrehajtásba is. További fontos követelmény, hogy az öntözési rendszerek ilyen nagyarányú fejlesztését csak akkor tartanánk elfogadhatónak, ha a kivitelezés során messzemenően figyelembe vennénk a környezeti érdekeket is.

A víz, mint szolgáltatás tárgya kapcsán levont következtetések

I. A koncepció kifejtése kapcsán fontos elemként tekintünk azon nemzetközi (elsősorban a WTO jogához kötődő) kísérletekre, amelyek a víz áruvá válásának meghatározására törekednek. Nehezen elképzelhető ugyanis az, hogy állapotától és típusától függetlenül minden, a vízkörforgásban jelen lévő vizet a kereskedelem tárgyát képező árunak minősíthessünk. Ehhez kapcsolódóan felvetődik tehát az a kérdés, hogy akkor a vízkörforgás mely pontjától válik a víz kereskedelmi árucikké a nemzetközi kereskedelmi jog értelmezése alapján. E kérdésre a jogi szakirodalomban (*Matsuoka*) kifejezetten érdekes megoldási kísérletek születtek: (a) *Az ügylet megvalósíthatósága* alapján úgy lehetne különbséget tenni a kereskedelem tárgyát képező és nem képező vizek között, hogy azon vizek, amelyek állapotuk alapján alkalmatlanok arra, hogy a kereskedelem tárgyát képezzék – pl. jelenlegi technikai fejlettségünk alapján a levegőben lévő víz vagy a felszín alatti vizek feltáratlan csatornái –, nem minősülnek árunak. (b) *A természetes állapotukban lévő vizek* – pl. a felszín alatti vízadók, tavak, a folyók természetes folyásai – szintén nem képeznék a kereskedelem tárgyát. (c) *A kismértékű és nagymértékű ügyletek* megkülönböztetése alapján a kis volumenű ügyletek vizei – így pl. a palackozott víztől a tengeri hajókon keresztül történő kereskedelemig – minősülnek a kereskedelemben árunak, s ezzel szemben a nagy volumenű ügyletek vizei – mint amilyen a víz szállítása a felső folyásnál lévő állam által történő eltereléssel az alsó folyásnál lévő államba vagy például az államhatáron átlépő vezetékes vízszállítás – már nem minősülnek a nemzetközi kereskedelem áruinak.

II. Az aktuális magyar vízgazdálkodási problémakörökre tekintettel jelen részben mindazonáltal a víziközmű-szolgáltatások kérdéskörére koncentráltunk a továbbiakban, és elsőként a víziközmű-szolgáltatások privatizációjával foglalkoztunk. Itt mindenekelőtt azt tisztáztuk, hogy a közműszolgáltatások kapcsán mit értünk privatizáció alatt. A víziközmű szolgáltatások privatizációja kapcsán magunk részéről azon (*Horváth M. Tamás*) meghatározásból indultunk ki, amely alapján a közszolgáltatások terén a privatizáció két típusával is találkozhatunk. Egyrészt a privatizáció szűkebb értelmezésével, amely a vagyontárgyak köztulajdonból magántulajdonba kerülését jelenti (s amely kérdéskör részletes kifejtésével a víz tulajdoni kérdései kapcsán foglalkoztunk). Másrészt a *privatizáció tágabb fogalmával*, amely a közszolgáltatások vonatkozásában a *kormányzati szerepvállalás csökkenéseként* határozható meg. Ez a fajta tágabb értelmezés többfajta jelenséget is magában foglalhat; így: (a) a közfeladat felszámolását, (b) a szolgáltatás iránti felelősség és a tényleges szolgáltatás-nyújtás szétválasztását, (c) a közszolgáltatás piaci díjfizetéshez kötését. A víz, mint kereskedelmi ügyletek tárgya c. koncepció kapcsán mindkét privatizációs típus kérdéskörét érintettük, de tipikusan a tágabb értelemben vett privatizációs felfogás keretei között elemeztük a víziközmű-szolgáltatások terén történt (történő) folyamatokat.

A privatizációval szemben a XXI. században egyre több kritika fogalmazódott meg. A privatizáció népszerűtlenségének több oka is van; ezek leginkább azzal vannak összefüggésben, hogy a privatizáció által elért eredmények nagyban elmaradtak a korábbi ígéretektől. A magáncégek mégsem fektettek be annyit, amennyit a felhasználók reméltek, az 1990-es évek végére a magán infrastruktúra-befektetések visszaestek, akárcsak a fejlesztési bankok befektetései. A víz ára emelkedett. A privatizáció népszerűtlenségéhez

az is hozzájárult, hogy a közhatalom nem bírt olyan eszközökkel, amelyekkel befolyásolhatta volna a cégek viselkedését. A befektetések gyenge megtérülésével szembesülve, illetve részben politikai nyomásra, a vízszolgáltató multik a veszteségeik csökkentésére kényszerültek. Természetesen a privatizáció népszerűtlensége nem jelenti azt, hogy a magánszektor (amely leginkább a nagyvárosok víziközműveinek működtetését kedveli) napjainkra kivonult volna a víziközmű-szolgáltatások piacáról. (Sőt! Egy 2010-es Suez tájékoztató szerint Közép-Kelet-Európa továbbra is tartogat növekedési lehetőségeket számukra, hiszen az ide tartozó országoknak – különösen Szlovákiának, Magyarországnak és Lengyelországnak – szüksége van a magántőkére, amennyiben meg kívánnak felelni az európai környezetjogi szabályoknak.) Mindazonáltal megállapítható, hogy az utóbbi néhány évben Magyarországon is csökkent a multik jelenléte, és ezen folyamatra a 2012-től folyamatosan hatályba lépő Vksztv. csak ráerősít. És hogy jó-e ez a folyamat? Véleményünk szerint mind a köz-, mind a magánszektor képes lehet megfelelő szabályozási környezetben (!) a víziközmű-szolgáltatások hatékony működtetésére. Ugyanakkor tekintettel Magyarország sajátos helyzetére (vagyis hogy a vízzel kapcsolatosan számos különböző problémakörre kell minél hamarabb hatékony, az egyes szektorokra figyelemmel levő és fenntartható megoldást találni), továbbá figyelemmel az összefoglaló elején az állami szerepvállalás kapcsán írt feltételekre, a magyar viszonyok kapcsán kívánatosnak tartjuk az aktívabb állami szerepvállalást, hangsúlyozva azonban azt, hogy nem ideológiai, hanem sokkal inkább pragmatikus megfontolásokból, és ennek megfelelően nem bármilyen megnyilvánulásban, hanem az ökoszisztéma és a jövő nemzedékek érdekeire is figyelemmel lévő, átláthatóan és ellenőrizhetően működtetett formában.

Tekintettel arra, hogy a privatizációval szoros összefüggésbe hozható a víziközmű-piac liberalizációjának ügye, ezért kutatásunkban röviden erre is kitértünk. A vízelosztási tevékenység kapcsán felvetődhet (mint ahogyan az EU-ban fel is vetődött) a kérdés, hogy a vízszolgáltatások esetleges liberalizációja során – hasonlóan a villamos energia illetve a földgáz szektorhoz – válasszuk el egymástól a vezetőket biztosító tevékenységet és a vizet szolgáltató tevékenységet. Mindennek a lényege az lenne, hogy mivel a víz szektorban a verseny megteremtése érdekében indokolatlan volna külön vízvezeték hálózatok egymás mellett történő működtetése, ezért a versenyt inkább azáltal lehetne biztosítani, hogy ugyanazt a vezetéket több szolgáltató használhatná a víz felhasználók számára történő értékesítéséhez. A téma kapcsán egyes szerzők (*Gordon-Walker, Marr*) a vízszektor liberalizációja mellett és ellene szóló érveket a következőkben summázták: A liberalizáció ellen szólnak (a) a víz szállításának magas költségei és (b) a különböző minőségű vizek szolgáltatása kapcsán fellépő károk nehezen rendezhető felelősségi kérdései. A vízszektor liberalizációja mellett szóló érvként definiálják: (a) a közegészségügy és környezet javítása miatt a szektor nagy beruházásigénnyel bír; (b) a fogyasztók által fizetett nagyobb költségek és a szolgáltatás pénzügyeinek nagyobb átláthatósága; (c) növekvő fogyasztói elvárások a szolgáltatások minősége kapcsán; (d) költségvetési megszorítások a tagállamokban. Feltehetőleg – több egyéb mellett – a szétválasztás kapcsán felvetődő komoly technikai problémák vezettek oda, hogy az EU-ban egyelőre lekerült a napirendről a víziközmű szektor liberalizációjának az ügye.

III. Az új magyar törvény, a Vksztv. megszületése égető fontosságú volt. Egész egyszerűen a fülkeforradalom előtti szabályozás fenntarthatatlan volt: a víziközmű szektorban rendre elmaradtak a szükséges fejlesztések – pl. éppen a

keresztfinanszírozásnak betudhatóan –, amit jól alátámaszt az is, hogy a vízvesztesség országos átlaga immáron óriási (az adatot hivatkozó források egymástól eltérő, 20-40%-os veszteségről tesznek említést; valószínűsíthető, hogy a valóság az utóbbi véglethez áll közelebb), továbbá hogy a vízellátó hálózatok esetében a rekonstrukcióra érett vezetékhalózat aránya megközelítően 75%-os, amely pedig hatalmas beruházást igényel. Ezeken túl az ágazatban egy elaprózódott szerkezet vált jellemzővé (megközelítőleg 400 víziközmű-szolgáltató van), amely elaprózottság nem csupán a szolgáltatókra, de például az árhatóságra is vonatkozott (gondolva itt az önkormányzatokra). Végül problémát okozott az is, hogy meglehetősen hiányosak voltak az információink a magyar víziközmű-vagyon állapotáról (ha történt is ezzel kapcsolatos felmérés egyik-másik ellátási területen, az nem egységes szempontok alapján valósult meg). Ezen szörnyű állapotok kapcsán az egyik – de nem kizárólagos – felelős pedig egyértelműen a jogi szabályozás volt.

A teljes egészében várhatóan 2016-tól funkcionáló Vksztv. a korábbi szabályozáshoz képest számos, fenntarthatóságot szolgáló garanciát vezet be. Így: (a) Megtörténik a működési engedély bevezetése a víziközmű-szolgáltató tevékenység kapcsán, valamint a szolgáltatók folyamatos és egységes hatósági ellenőrzése is. (b) Egységes, állami árszabályozás lépett hatályba. (c) Kiemelt cél lett a keresztfinanszírozás elkerülése és ezáltal a vízdíj egyfajta védelme. (d) Garantálásra került a közművek tervszerű felújítása. (e) Nem elhanyagolható az sem, hogy a víziközmű-ágazat stratégiai fejlesztésében aktívabb állami szerepvállalás valósul(t) meg. (f) Mindezek mellett várhatóan megszűnik a víziközmű-ágazatok hatékonyságot nagyban romboló szétaprózottsága. (g) Megtörténik a víziközmű-vagyon korrekt számbavétele.

Természetesen a garanciális feltételek törvényi szintű megfogalmazásán túl fontosnak tartjuk a végrehajtási jogszabályokba foglalt előírásokat is (jelen kutatásnak – a kézirat lezárásának időpontjára tekintettel – ezek nem lehettek tárgyai). Egy kérdéskörnek ugyanakkor ennek ellenére is különösen fontos szerepet szánunk: a *víz ára*. Ezen témakör lényegében áthatja az egész víziközmű-szabályozás koncepcióját, és egyik bázisát adja. Nem véletlenül. Hiszen a víz árának megfelelő szintű pozicionálása a fenntartható víziközmű-szolgáltatás egyik kardinális kihívása. A kérdéskör, mint ahogy munkánk vonatkozó részében kitértünk rá, *túlmutat a Vksztv. keretein* (környezetterhelési díjak, vízkészletjárulék, etc.) és a *szennyező, használó fizet elvének* átfogó megvalósulását takarja. A kérdéskör magában (kellene, hogy) foglalja a *pénzügyi, a környezeti költségek és a készletköltségek megtérülésének az elvét* is; jobb esetben (például háztartási, ipari illetve mezőgazdasági) *felhasználói csoportonként eltérő áron történő értékesítés mentén*. E pont kapcsán – a háztartási felhasználók vonatkozásában – kell kiemelni, hogy a víziközmű-szolgáltatások ára fontos kapcsolatban van az emberi jogokkal. A vízhez való jog általánosan elterjedt értelmezése alapján (*Albuquerque*) ugyanis a *víziközmű szolgáltatások árának megengedhetőnek kell lennie*, anélkül, hogy mindez veszélyeztetné az emberek fizetési képességét az emberi jogok által biztosított olyan egyéb esszenciális szükségletek megszerzése vonatkozásában, mint amilyen az élelmiszer, az otthon és az egészségügy. Ennek okán a víziközmű-szolgáltatások árázása fontos kapcsolatban van a társadalom *szociális (támogatási) rendszerével* is; (nem melleleg a Vksztv. keretein túlmutató, de a víziközmű-szolgáltatások árával összefüggő talajterhelési díj 2012-ben történt drasztikus emelése kapcsán is felvethető, hogy a kisjövedelmű kibocsátók esetében a közcsatornára történő rákötést más – a csatlakozást anyagilag is segítő – ösztönzőkkel is szükséges kiegészíteni). Végezetül utalnunk kell arra is, hogy a víziközmű-szolgáltatások

árának megállapítása során érdemes figyelemmel lenni *egyéb, a finanszírozásba bevonható pénzügyi források elérhetőségére* is, mint amilyenek az EU 2014 és 2020 között (és esetleg az ezt követő uniós költségvetési időszakokban) rendelkezésre álló fejlesztési forrásai. A Vksztv. vonatkozó előírásai – megítélésünk szerint – megteremtik annak lehetőségét, hogy ilyen árképzési lehetőség jöjjön létre. A kérdéskör megoldása persze a végrehajtásban rejlik...

Az összegző fejezetünk lezárásaként magunk részéről igazolva látjuk a vízjogi szabályozás integratív megközelítésének létjogosultságát. E megközelítés megvalósításának egyik lehetséges útjának tartjuk a vonatkozó fragmentált joganyag szabályozási koncepciók mentén történő értékelését, és az egyes szabályozási csomópontok más szabályozási csomópontokra tekintettel történő fejlesztését. Remélve, hogy jelen – több vonatkozásban is még a kezdeti stádiumban lévő – kutatás mások számára is fontos problémakörre hívja fel a figyelmet, bízunk benne, hogy a jövőben egyre több kutató, döntéshozó, vízgazdálkodással foglalkozó szakember fog eredményes válaszokat adni a munkánk elején említett, 'hagyományos vízgazdálkodás körén kívüli' kérdésekre.

Irodalomjegyzék

AGRÁRGAZDASÁGI TANÁCS: *Állásfoglalás az agrárgazdaság 2010. évi helyzetéről szóló jelentéshez*. Budapest, 2011. október; forrás (2012.06.27.):

www.agromonitor.hu/html/2011/14455_Agrargazdasagi_Tanacs_allasfoglalasa.pdf

AJB: 813/2012. jelentés a gödöllői egyetem hálózati vízellátásáról és az ivóvízbázisok védelméről

AJB: 1078/2012. jelentés a bányászat és a vízgazdálkodás szabályairól

AJB: 1751/2012. jelentés a vízművek díjának utólagos meghatározásáról

ALBUQUERQUE, Catarina de: *On the right track. Good practices in realising the rights to water and sanitation*. Lisszabon, 2012, Human Rights to Water & Sanitation UN Special Rapporteur; forrás (2012.10.27.): www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/BookonGoodPractices_en.pdf

A Magyar Köztársaság Halászati Operatív Programja 2007-2013. A megújuló halászatért. 2008. augusztus; forrás (2012.06.27.): halaszat.kormany.hu/

Analytical Framework. WaterTime, 2004. március 4., forrás (2011.07.08.):

www.watertime.net/Docs/WP1/D4_Analytical_Framework.pdf

ANGELUS Béla – GERENCSÉR Zsolt: *Dunai Zöld Hajózási Stratégia*. Budapest, 2011. január. Készült a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának megbízásából. forrás (2012.01.12.):

http://beszamolo2010.jno.hu/cd/fuggelekek/2_kutatasok_eredmenyei/gerencser_zold_hajozas.pdf

ANTALI Dániel Gábor: A kék bolygó kincse – A vízhez való jog szabályozása nemzetközi és nemzeti szinten. *Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2011/4, 1-40. p. www.dieip.hu/2011_4_09.pdf

Attitudes of Europeans towards water – related issues. Az Európai Bizottság Környezeti Főigazgatóságának kérésére a TNS Political & Social által készített felmérés. Flash Eurobarometer 344., 2012. március; forrás (2012.06.23.): ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_344_sum_en.pdf

AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – KOO-OSHIMA, Sasha: Introduction. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 1-19. p.; forrás (2011.07.15.): www.fao.org/docrep/012/i1284e/i1284e.pdf

AYLWARD, Bruce – BURCHI, Stefano – POPP, Christie: Water resource quantity: allocation and management. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 127-174. p.; forrás (2011.07.15.): www.fao.org/docrep/012/i1284e/i1284e.pdf

AYLWARD, Bruce – KIERSCH, Benjamin – PETRALLI, Nila – VAPNEK, Jessica: Water resources and their management. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 21-56. p.; forrás (2011.07.15.): www.fao.org/docrep/012/i1284e/i1284e.pdf

AYLWARD, Bruce – POPP, Christie: Integrated management of water for human and ecosystem needs. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 285-325. p.; forrás (2011.07.15.): www.fao.org/docrep/012/i1284e/i1284e.pdf

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a Budapest Főváros Önkormányzata pénzügyi-gazdasági ellenőrzésének tapasztalatairól*. 364. számú jelentés, 1996; forrás (2012.07.23.): www.asz.hu/jelentesek/osszes/ev/1996/3

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a helyi és a helyi kisebbségi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének átfogó és egyéb szabályszerűségi ellenőrzéséről*. 0634. számú jelentés, 2006. szeptember; forrás (2012.07.23.): www.asz.hu/jelentesek/osszes/ev/2006/2

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a helyi önkormányzatok közüzemi víz- és csatornaszolgáltatási feladatainak és az ehhez kapcsolódó lakossági díjtámogatási rendszer működésének vizsgálatáról (utóvizsgálat)*. 314. számú jelentés, 1996.; forrás (2012.07.23.): www.asz.hu/jelentesek/osszes/ev/1996/5

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a települési önkormányzatok szennyvízközmű fejlesztési és működtetési feladatai ellátásának vizsgálatáról*. 0416. számú jelentés, 2004. május; forrás (2012.07.23.): www.asz.hu/jelentesek/osszes/ev/2004/3

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről*. 1107. számú jelentés, 2011. május; forrás (2011.07.11.): www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a vizek védelmének és a vízgazdálkodási feladatok ellátásának ellenőrzéséről*. 1049. számú jelentés, 2011. február; forrás (2011.07.11.): www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentesek.html

BALLANCE, Tony – TAYLOR, Andrew: *Competition and Economic Regulation in Water. The future of the European Water Industry*. London, 2005, IWA Publishing

BARANYAI Gábor: *Öt zöld év? Az uniós csatlakozás hatása a magyar környezetügyre. Európai Tükör, Különszám – Magyarország öt éve az Európai Unióban 2004-2009*, 2009/3, 251-265. p.

BARTA Judit: A vízgazdálkodási társulat. In: BARTA Judit – FAZEKAS Judit – HARSÁNYI Gyöngyi – MISKOLCZI BODNÁR Péter – UJVÁRINÉ Antal Edit: *Speciális társaságok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 343-372. p.

BARTA Judit: A vízgazdálkodási társulat. In: BARTA Judit – FAZEKAS Judit – HARSÁNYI Gyöngyi – MISKOLCZI BODNÁR Péter – UJVÁRINÉ Antal Edit: *Speciális társaságok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 2003, 299-320. p.

BÁGER Gusztáv – GIDAY Zoltán – KISS Daisy: *A környezettudatos gazdálkodás és a fenntartható fejlődés a szabályozás és az ellenőrzés tapasztalatainak tükrében*. Tanulmány, [-], 2005, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet; forrás (2011.07.11.): www.asz.hu/ASZ/www.nsf/publikaciok_aszkut_tanulmany.html

BÁGER Gusztáv – HAMZA LÁSZLÓNÉ – KOVÁCS Richárd: *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Tanulmány, [-], 2007, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet; forrás (2011.07.11.): www.asz.hu/tanulmanyok/2007/a-koz-es-maganszfera-egyuttmukodesevel-kapcsolatos-nemzetkozi-es-hazai-tapasztalatok/t134.pdf

BÁNDI Gyula (szerk.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*. NFFT Műhelytanulmányok 6., Budapest, 2011, Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Tanács; forrás (2012.10.28.): www.nfft.hu/dynamic/NFFT_muhelytanulmanyok_6_Bandi_etal_nemzetkozi_jog_2011.pdf

BÁNDI Gyula: Gondolatok a környezethez való jogról. In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 6-15. p.

BÁNDI Gyula (szerk.): *Az Európai Bíróság környezetjogi ítélkezési gyakorlata*. Budapest, 2008, Szent István Társulat

BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, 2011, Szent István Társulat

BÁNKI Erik: *Az állam, az önkormányzatok, és a víziközmű-szolgáltatók kapcsolata avagy A víziközmű ágazat a 'jogalkotó' szemével*. A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényről rendezett konferencia, [Budapest] 2012. február 6.; forrás (2012.03.14.): prezi.com/ff_wvmjqeq8a/az-allam-az-onkormanyzatok-es-a-vizikozmu-szolgáltatok-kapcsolata-avagy-a-vizikozmu-agazat-a-jogalkoto-szemevel/

BÁNVÖLGYI Beáta: *A víziközmű szolgáltatás jelenlegi formái, koncesszió és ágazati jogszabályok alapján ellátandó feladatok*. Szakjogászi szakdolgozat, Miskolc, 2002, ME-ÁJK

BÁNVÖLGYI Beáta: *A MIVÍZ Kft. számára stratégiai kérdések, feladatok rögzítése a 2011. évi CCIX. törvényhez (a víziközmű szolgáltatásokról) kapcsolódóan*. Miskolc, 2012. január, Gépirat.

- BÁNYAI Orsolya: *Fenntartható fejlődés?* In: BÁNDI Gyula – BERKI A. – KISS Cs. (szerk.): *Környezeti Management és Jog Egyesület: az első 15 év. Gondolatok a fenntarthatóságról*. Budapest, 2008, EMLA Egyesület; forrás (2012.10.28.):
emla.hu/aa2.10.0/img_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/Banyai_Orsolya.pdf
- BÁNYAI Orsolya – TÓTH Katalin: A társadalmi részvétel lehetőségei a patakrehabilitációkban. In: BOBVOS Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2009, Pólay Elemér Alapítvány, 71-97. p.
- BELÉNYESI Pál: A szennyező fizet elv a Víz Keretirányelv fényében. *Gazdaság és Jog*, 2011/4, 20-24. p.
- BELL, Stuart – MCGILLIVRAY, Donald: *Environmental law*. New York, 2008, Oxford University Press
- BENCZE Izabella: *A környezetbarát gazdaság és a nemzeti vagyon*. Budapest, 2010, Lélegzet Alapítvány; forrás (2012.01.26.): http://www.mgszt.hu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=16&Itemid=17
- BERG, Sanford – JAMISON, Mark A.: *Annotated reading list for a body of knowledge on infrastructure regulation*. PURC & University of Florida, 2008. augusztus 15.; forrás (2011.07.15):
regulationbodyofknowledge.org/documents/bok/bok.pdf
- Berlin Rules on Water Resources*, ILA, Berlin, 2004. augusztus (avagy a *Berlini szabályok*); forrás (2012.07.08.): www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA_Berlin_Rules-2004.pdf
- BOBVOS Pál: Környezetjogi alapvetések. In: MIKLÓS László (szerk.): *A környezetjog alapjai*. Szeged, 2011, SZTE ÁJK – JATEPress, 7-36. p.
- BOBVOS Pál – CSÁK Csilla – HORVÁTH Szilvia – OLAJOS István – PRUGBERGER Tamás – SZILÁGYI János Ede: The polluter pays principle in the agriculture. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2006/1, 29-54. p.
- BÓDIG Máttyás: *Jogelmélet és tételes jogtudomány*. Miskolc, 2004, Személyes közlés.
- BODOKY Tamás: Vízháború Magyarországon I. *Index*, 2010. február 9.; forrás (2012.07.24.):
index.hu/gazdasag/magyar/2010/02/09/vizhaboru_magyarorszagon_i/
- BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence: *Freshwater and International Law. The interplay between Universal, Regional and Basin Perspectives*. Párizs, 2009, UNESCO; forrás (2011.08.05.):
unesdoc.unesco.org/images/0018/001850/185080e.pdf
- BOLVÁRI Zoltán: Az önkormányzati közüzemi szervezetek privatizációja. *Magyar Közigazgatás*, 1997/1, 49-57. p.
- Bonn Recommendations for action*. International Conference on Freshwater, Bonn, 2001. december 3-7.; forrás (2011.08.07.):
www.weltvertrag.org/e375/e719/e1042/InternationalConferenceonFreshwater_2001_RecommendationsforAction_ger.pdf
- BORSOS Béla: *Érdekek és érdektelenségek a Tisza mentén – Esettanulmány a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztéséről*. A JNO megbízásából készített tanulmány, amely részét képezi a JNO 2010-es tevékenységéről készített beszámoló CD mellékletének; forrás (2012.09.05.):
beszamolo2010.jno.hu/cd/fuggelekek/2_kutatasok_eredmenyei/borsos_tisza.pdf
- BOTZENHART, Konrad – EWERS, Hans-Jürgen – JEKEL, Martin – KRAEMER, Andreas – SALZWEDEL, Jürgen: *Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung*. Endbericht. BMWi-Forschungsvorhaben (11/00), 2001/július; forrás (2011.07.20.):
ecologic.eu/download/projekte/950-999/973/973ewers-gutachten.pdf
- BÖSZÖRMÉNYI Jenő (ford.): Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottságának 15. sz. általános kommentárja (2002): a vízhez való jog. *Acta Humana*, 2004/1, 149-164. p.
- BRADLOW, Daniel D. – SALMAN, Salman M. A.: *Regulatory frameworks for water resources management*. Washington D.C., 2006, The World Bank

- BRISCOE, John: *The German Water and Sewerage Sector: How well it works and what this means for developing countries*. Washington (DC), 1995, The World Bank; forrás (2011.07.09.): [wbln0018.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/18DocByUnid/37FD92E040C12CCE85256B500069284F/\\$FILE/TheGermanWater&SewerageSector.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/18DocByUnid/37FD92E040C12CCE85256B500069284F/$FILE/TheGermanWater&SewerageSector.pdf)
- BRUHÁCS János: A 2003. évi kijevei jegyzőkönyv: redivivus vagy innováció. *Jogtudományi Közlöny*, 2005/3, 83-93. p.
- BRUHÁCS János: A határon túli környezeti károk orvoslásának problémája: nemzetközi magánjogi egyezmények. *Jura*, 2005/1, 48-60. p.
- BRUHÁCS János: *A környezeti károk miatti nemzetközi felelősség*. OTKA, 2008. december; forrás (2012.09.27.): www.otka.hu/print.php?akt_menu=3886&
- BRUHÁCS János: A nemzetközi folyók jogáról szóló 1997. évi New York-i egyezmény. *Jura*, 2000/1-2, 46-51. p.
- BRUHÁCS János: A nemzetközi vízjog kodifikációja. *Vízügyi Közlemények*, 1985/1, 124-136. p.
- BURCHI, Stefano – POPP, Christie – TUCKER, Claire – VAPNEK, Jessica: Water governance: Policy and legal frameworks. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 57-90. p.; forrás (2011.07.15.): www.fao.org/docrep/012/i1284e/i1284e.pdf
- BURCHI, Stefano – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica: International water law. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 91-125. p.; forrás (2011.07.15.): www.fao.org/docrep/012/i1284e/i1284e.pdf
- BURKE, Jacob – FAURÈS, Jean-Marc – TURRAL, Hugh: *Climate change, water and food security*. FAO Water Reports 36, Róma, 2011, FAO; forrás (2012.06.11.): www.fao.org/docrep/014/i2096e/i2096e.pdf
- CZIGLER Melinda: *Ipari szennyezés a Rába-folyón*. forrás (2012.09.27.): www.publikon.hu/application/essay/216_1.pdf
- CHEYNE, Ilona: Gateways to the Precautionary Principle in WTO Law. *Journal of Environmental Law*, 2007, 2. szám, 165-167. p.
- CORRAL, Violeta – HALL, David – LOBINA, Emanuele: *Trends in water privatisation*. PSIRU, 2011. március, 2011-03-W-Japan; forrás (2012.08.10.): <http://www.psiru.org/sites/default/files/2011-03-W-Japan.doc>
- COSGROVE, William J. – RIJSBERMAN, Frank R.: *World Water Vision. Making Water Everybody's Business*. London, 2000, World Water Council – Earthscan Publications Ltd.; forrás (2011.06.12.): www.worldwatercouncil.org/index.php?id=961
- CSÁK Csilla: A vidékfejlesztés foglalkoztatási és szociális kérdései. In: OLAJOS István (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 120-166. p.
- CSÁK Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXX/2. (2012), Miskolc University Press, 423-433. p.; forrás (2012.10.29.): www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_30_2_2012/ISSN_0866-6032_tomus_30_2_2012_423-433.pdf
- CSÁK Csilla: Gondolatok a 'szennyező fizet' elvének alkalmazási problémáiról. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám, 31-45. p.
- CSÁK Csilla: *Környezetjog*. I. kötet. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó
- CSÁK Csilla: Thoughts About the Problems of the Enforcement of the 'Polluter Pays' Principle. *European Integration Studies*, 2011/1, 27-40. p.
- CSÁK Csilla – JAKAB Nóra: The Hungarian National Report on Agriculture and the requirements of a sustainable development. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2012/12, 50-78. p.
- CSÁK Csilla – OLAJOS István: The application of the single payment by national administrations and national courts. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2008/5, 31-42. p.

CSÁK Csilla – RAISZ Anikó: Trinkwasserskandal in der drittgrößten Stadt Ungarns – Theorie und Praxis der Haftung im ungarischen Umweltrecht. In: CALLIESS, Christian – HÄRTEL, Ines – VEIT, Barbara (szerk.): *Jahrbuch des Agrarrechts*. Band VIII, Baden-Baden, 2008, Nomos, 165-176. p.

CSÁKI Csaba (szerk.): *Élelmiszerbiztonság*. Köztisztviselői Stratégiai Programok, Budapest, 2010, Magyar Tudományos Akadémia; forrás (2012.07.01.): mta.hu/data/cikk/12/70/39/cikk_127039/elelmezesbiztonsag_net.pdf

CSETE László – FARAGÓ Tibor – LÁNG István (szerk.): *Climate change and Hungary: Mitigating the hazard and preparing for the impacts. The 'VAHAVA' Report*. Budapest, 2010, [-]; forrás (2012.06.10.): klima.kormany.hu/download/4/10/00000/vahava-2010-12-korrigalt-2.pdf

COUNCIL OF EUROPE, Parliamentary Assembly: *Accidents causing damage to the environment*. 2000. szeptember 11., Doc. 8760 revised; forrás (2012.07.12.): assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc00/EDOC8760.htm

CZERVÁN György: *A vízgazdálkodási kihívások agrárgazdasági vetületei*. Budapest, 2012. április 24.; forrás (2012.09.07.): www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-miniszterium/kornyezetugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/celkeresztben-a-vizgazdalkodas

DALER, D. – HEINONEN, P. – PALEARI, S. – RAUTALAHTI-MIETTINEN, E.: *Transboundary Waters in the Black Sea-Danube region; Legal and financial implications*. Kalmar, 2005, University of Kalmar; forrás (2012.06.16.): www.unep.org/dewa/giwa/publications/r22_twbsd.asp

DELLAPENNA, Joseph W.: The customary international law of transboundary fresh water. *Int. J. Global Environmental Issues*, 2001/3-4, 264-305. p.; forrás (2011.08.05.): www.ce.utexas.edu/prof/mckinney/ce397/Topics/WaterConventions/Dellapana-InternWaterLaw.pdf

DEUTSCHER BUNDESTAG: *Antrag: Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland*. Drucksache. 14/7177, 14. Wahlperiode, 2001. október 17.; forrás (2011.07.21.): dip.bundestag.de/btd/14/071/1407177.pdf

DOMOKOS Endre: *A víz, mint környezetpolitikai tényező*. Konferenciaközlöny: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett 'A víz – Közös értékünk, határok nélkül' c. konferencia; forrás (2012.07.01.): www.sija.hu/wp-content/uploads/2012/04/domokos_endre_a_viz_mint_kornyezetpolitikai_tenyezo.pdf

DROUET, Dominique – STEENBLIK, Ronald – STUBBS, George: Synergies between trade in environmental services and trade in environmental goods. *OECD Trade and Environment Working Paper*, 2005/1, COM/ENV/TD(2004)23/FINAL; forrás (2011.07.17.): www.oecd.org/dataoecd/21/48/35161237.pdf

ECO2: *Assessment of Environmental and Resource Costs in the Water Framework Directive*. 2004. július; forrás (2012.08.14.): circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/thematic_documents/economic_issues/enviro_nmental_resource/version_05-07-04pdf/_EN_1.0_&a=d

ENSZ: *Agenda 21*. UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I, II and III); forrás (2011.08.06.): www.nfft.hu/dynamic/A21_en.pdf

ENSZ: *Beijing Declaration and Platform for Action*. Beijing, 1995. szeptember 15., forrás (2012.06.16.): www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf

ENSZ: *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*. 1997. július 8., A/RES/51/229; forrás (2012.07.10.): www.un.org/documents/ga/res/51/ares51-229.htm

ENSZ: *Dublin Statement on water and sustainable development*. Dublin, 1992. január 31.; forrás (2011.07.20.): www.un-documents.net/h2o-dub.htm

ENSZ: *International Decade for Natural Disaster Reduction*. 1989. december 22., A/RES/44/236; forrás (2012.06.13.): www.un.org/documents/ga/res/44/a44r236.htm

ENSZ: *International Year of Freshwater, 2003*. 2001. február 1., A/RES/55/196; forrás (2012.06.17.): <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/571/03/PDF/N0057103.pdf?OpenElement>

ENSZ: *International Year of Water Cooperation, 2013*. 2001. február 11., A/RES/65/154; forrás (2012.06.17.): http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/154

ENSZ: *Human rights and access to safe drinking water and sanitation*. A/HRC/RES/15/9., 2010. október 6.; forrás (2012.06.19.): daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/33/PDF/G1016633.pdf?OpenElement

ENSZ: *Milleniumi Nyilatkozata*. 2000. szeptember 8., A/RES/55/2.

ENSZ: *New Delhi Statement – Some for all rather than more for some*. 1990. október 11., A/C.2/45/3.; forrás (2012.06.13.): www.ielrc.org/content/e9005.pdf

ENSZ: *Programme of Action of the United Nations International Conference on Population & Development*. Kairó, 1994. szeptember 19.; forrás (2012.06.16.): www.iisd.ca/Cairo/program/p00000.html

ENSZ: *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. Rio de Janeiro, 1992. június 3-14., A/CONF.151/26.

ENSZ: *Report of the UN Conference on the Human Environment (1972)*. Stockholm, 1972. június 5-16., UN Doc. A/CONF/48/14/rev. 1.

ENSZ: *Report of the United Nations Water Conference*. Mar del Plata, 1997. március 14-25., United Nations Publications: New York, E/77/II/A/12.

ENSZ: *Report of the World Summit for Social Development*. Copenhagen, 1995. április 19., A/CONF.166/9; forrás (2012.06.16.): www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9.htm

ENSZ: *Report of the World Summit on Sustainable Development*. Johannesburg, 2002. augusztus 26. – szeptember 4., A/CONF.199/20*; forrás (2011.08.07.): www.nfft.hu/dynamic/report_john.pdf

ENSZ: *Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről*. Rio de Janeiro, 1992. június 14., forrás (2011.08.06.): www.nfft.hu/dynamic/Rio_Decl_m.pdf

ENSZ: *The future we want*. A/CONF.216/L.1., 2012. június 19.; forrás (2012.06.23.): www.uncsd2012.org/rio20/thefuturewewant.html

ENSZ: *The Habitat Agenda*. Isztambul, 1996. június 3-14., forrás (2012.06.16.): www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf

ENSZ: *The human right to water and sanitation*. A/RES/64/292., 2010. augusztus 3.; forrás (2012.06.19.): www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292

ENSZ: *The Law of Transboundary Aquifers*. A/RES/63/124., 2009. január 15.; forrás (2012.07.08.): daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/478/23/PDF/N0847823.pdf?OpenElement

ENSZ: *The Millennium Development Goals Report – 2011*. New York, 2011, ENSZ; forrás (2012.06.17.): [www.un.org/millenniumgoals/pdf/\(2011_E\)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/(2011_E)%20MDG%20Report%202011_Book%20LR.pdf)

ENSZ: *WaterYear2003: International Year Aims to Galvanize Action on Critical Water Problems*. Press Release, 2002. december, DPI/2293A; forrás (2012.06.17.): www.un.org/events/water/pressrelease.pdf

ENSZ: *World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children*. New York, 1990. szeptember 30., forrás (2012.06.13.): www.un-documents.net/wsc-dec.htm

ENSZ EURÓPAI GAZDASÁGI BIZOTTSÁGA: *Payments for ecosystem services in Integrated Water Resources Management*. Item 6b of the provisional agenda, Meeting of the Parties to the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 2006. november 20-22.; forrás (2011.07.30.): www.unece.org/env/documents/2006/wat/ece.mp.wat.2006.5.e.pdf

ENSZ ÉLELEMHEZ VALÓ JOGÉRT FELELŐS KÜLÖNLEGES BIZTOSA: *Large-scale land acquisitions and leases. A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge*. A/HRC/13/33/Add.2. sz. jelentés, 2009. december 28.; forrás (2012.06.09.): www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-33-Add2.pdf

ENSZ FŐTITKÁR: *The right to food. Note by the Secretary-General*. A/65/281, 2010. augusztus 11.; forrás (2012.06.09.): www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/65/281

ENSZ GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS: *Progress report on national policy on national policy dialogues in countries Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. ECE/MP.WAT/2009/6, 2009. augusztus 19.; forrás (2012.06.20.):

www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/documents/2009/Wat/mp_wat/ECE_MP.WAT_2009_6_e.pdf

ENSZ GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS: *Review of sectoral clusters, first phase: health, human settlements and freshwater*. E/CN.17/1994/12, 1994. április 14.; forrás (2012.06.16.):

www.un.org/esa/documents/ecosoc/cn17/1994/ecn171994-12.htm

ENSZ GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS TANÁCS: *The right to water*. E/C.12/2002/11, 2003. január 20.; forrás (2012.06.19): [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/\\$FILE/G0340229.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/$FILE/G0340229.pdf)

ENSZ GAZDASÁGI, SZOCIÁLIS ÉS KULTURÁLIS JOGOK BIZOTTSÁGA: *The Right to water (arts 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. General Comment No 15, 2003. január 20.; forrás (2012.10.17.): daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/402/29/PDF/G0340229.pdf?OpenElement

ENSZ KÖRNYEZETVÉDELMI PROGRAMJA: *Challenges to International Waters; Regional Assessments in a Global Perspective*. Nairobi, 2006, United Nations Environment Programme; forrás (2012.06.16.): www.unep.org/dewa/giwa/publications/finalreport/

ENSZ RIÓ+20 KONFERENCIA TITKÁRSÁGA: *Rio 2012 Issues Briefs - Water*. No 11, 2011. december; forrás (2012.01.11.): www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/231Water%20for%20posting.pdf

ENSZ STATISZTIKAI OSZTÁLY: *Provisional Central Product Classification*. 1989.; forrás (2011.07.18.): unstats.un.org/unsd/cr/registry/regdnld.asp?Lg=1

ENSZ STATISZTIKAI OSZTÁLY: *Central Product Classification*. Version 1.0. 1998.; forrás (2011.07.18.): unstats.un.org/unsd/cr/registry/regdnld.asp?Lg=1

ENSZ STATISZTIKAI OSZTÁLY: *Central Product Classification*. Version 1.1. 2002.; forrás (2011.07.18.): unstats.un.org/unsd/cr/registry/regdnld.asp?Lg=1

ENSZ STATISZTIKAI OSZTÁLY: *Central Product Classification*. Version 2.0. 2008.; forrás (2012.08.07.): unstats.un.org/unsd/cr/registry/regdnld.asp?Lg=1

ERBGUTH, Wilfried – SCHLACKE, Sabine: *Umweltrecht*. Baden-Baden, 2008, Nomos Verlagsgesellschaft

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *2012 Blueprint to safeguard Europe's water Resources*. Brüsszel, 2011. október 11.; forrás (2012.06.23.): ec.europa.eu/environment/water/pdf/blueprint_leaflet.pdf

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *A Blueprint to safeguard Europe's water Resources. Consultation document*. forrás (2012.05.26.): ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/blueprint.pdf

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az alacsony szén-dioxid-kibocsátású, versenyképes gazdaság 2050-ig történő megvalósításának ütemterve*. Brüsszel, 2011. március 8., COM(2011) 112 végleges

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás – egy európai fellépési keret*. Brüsszel, 2009. április 8., COM(2009) 147 végleges

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az Európai Unió Duna régióra vonatkozó stratégiája*. Brüsszel, 2010. december 8., COM(2010) 715 végleges

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről*. Brüsszel, 2007. július 18., COM(2007) 414 végleges

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv*. Brüsszel, 2012. november 14., COM(2012) 673 végleges

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Commission interpretative communication on concessions under community law*. HL C 121., 2000.04.29. p.

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról*. Brüsszel, 2004. május 12., COM(2004) 374 végleges

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Felszín alatti vizek védelme Európában – Az új felszín alatti víz irányelv – Az EU szabályozási keret stabilizálása*. Luxembourg, 2008, Office for Official Publications of the European Communities; forrás (2012.05.26.): www.euvki.hu

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Green Paper on Services of general interest*. Brüsszel, 2003. május 21., COM(2003) 270 végleges

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Pricing policies for enhancing the sustainability of water resources*. Brüsszel, 2000. július 26., COM(2000) 477 végleges

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Services of general interest in Europe*. Brüsszel, 1996. szeptember 11., COM(96) 443 végleges

EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Zöld könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről*. Brüsszel, 2007. március 28., COM(2007) 140 végleges

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: *Azt a jövőt építjük, amelyet szeretnénk. EEA Jelzések 2012*, forrás (2012.08.29.): www.eea.europa.eu/www/hu/publications/eea-jelzesek-2012-2013-azt

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: *Safe water and healthy water services in a changing environment. EEA Technical Report, 2011/7*, forrás (2012.06.05.): <http://bookshop.europa.eu/en/safe-water-and-healthy-water-services-in-a-changing-environment-pbTHAK11007/>

EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: *Towards efficient use of water resources in Europe. EEA Report, 2012/1*, forrás (2012.06.05.):

<http://bookshop.europa.eu/en/towards-efficient-use-of-water-resources-in-europe-pbTHAL12001/>

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY: *Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought. EEA Report, 2009/2*, forrás (2012.05.26.): www.eea.europa.eu/publications/water-resources-across-europe

EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA: *A vízkészletek védelme és az integrált fenntartható vízgazdálkodás az Európai Unióból belől és kívül*. Brüsszel, 2011. június 9., 11308/11. sz.

EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA: *Sajtóközlemény a Tanács 3083. üléséről – általános ügyek*. Luxemburg, 2011. április 13., 8743/1/11 REV 1. sz.

EURÓPA TANÁCS Miniszteri Bizottsága: *European Charter on Water Resources*. (2001)14. számú, 2001. október 17-ei ajánlás; forrás (2012.07.27.): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=231615&Site=COE>

EURÓPA TANÁCS Miniszteri Bizottsága: *European Water Charter*. (67) 10. számú, 1967. május 26-ai határozat; forrás (2012.07.27.): <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=583639&SecMode=1&DocId=630428&Usage=2>

ÉSZAK-DUNÁNTÜLI VÍZÜGYI IGAZGATÓSÁG: *Jelentés az ÉDUKÖVÍZIG működési területén levő vörösiszap-katasztrófáról 2010.10.04-től*. Győr, 2011.07.05.; forrás (2012.06.20.): www.edukovizig.hu/files/vorosiszzap-jelentes_EDUKOVIZIG.pdf

FARAGÓ Tibor – KOCSIS-KUPPER Zsuzsanna: *Országhatárokon áterjedő baleseti jellegű vízszennyezések: nemzetközi jogi eszközök elvei és rendelkezései. WWF Füzetek 16*, [Budapest], 2001, Világ Természeti Alap (WWF) Magyarországi Képviselete – Miniszterelnöki Iroda, Tisza-Szamos Kormánybiztos Iroda

FARAGÓ Tibor – NAGY Boldizsár (szerk.): *Nemzetközi környezetvédelmi és természetvédelmi egyezmények jóváhagyása és végrehajtása Magyarországon*. [Budapest], 2005, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium – ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *A föld- és vízvédelem hatályos jogi szabályozása. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, Szeged, Tomus II (2003), SZTE

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *A geotermális energia hasznosítása jogi aspektusból. Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2007/3, 3-10. p.

FARKAS CSAMANGÓ Erika: *A kölcsönös megfeleltetés környezetjogi aspektusai. PhD Értekezés*, Szeged, 2012, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; forrás (2012.07.13.): www.juris.u-szeged.hu/karunkrol/doktori-vedeseink/dr-farkas-csamango-erika?objectParentFolderId=13239

- FARKAS Zoltán: *Megalakult az aradi vízátervezést végző cég*. Forrás (2012.10.28.): www.farkaszoltan.com/hirek-farkas-zoltan/megalakult-az-aradi-vizatvezetest-vegzo-ceg
- FAZEKAS Judit: Az Európai Unió jogforrási rendszere és jogalkotási eljárásai a Lisszaboni Szerződés után. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám, 78-93. p.
- FEHÉR Ferenc: *A magyar víztársulatok és az EU tagállamok társulatai*. Forrás (2010.04.11.): www.aquadocinter.hu/themes/Vandorgyules/pages/6szekcio/feher.htm
- FEHÉR Ferenc: Tényszerűen a társulatokról. *AgrárUnió*, 2010/4, 3-5. p.; forrás (2012.07.19.): nyirviz.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=6:hrlevl&Itemid=66
- FILOTÁS Ildikó: A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény. *Vízügyi Közlemények*, 1995/4, 436-446. p.
- FODOR László: Az új vízgazdálkodási törvény környezetvédelmi aspektusban. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/4, 175-180. p.
- FODOR László: *Agrárjog*. Debrecen, 2005, Debreceni Egyetem Kossuth Egyetemi Kiadója
- FODOR László: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*. Miskolc, 2000, Bibor Kiadó
- FODOR László: *Környezetjog*. Debrecen, 2006, Debreceni Egyetem ÁJK – Lícium Art
- FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, 2006, Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK
- FODOR László: Jogvédelem nélkül – Visszalépés a környezetvédelemben? *Valóság*, 2005/10, 18-35. p.
- FODOR László: Természeti tárgyak egy új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/21, 1-9. p.
- FODOR László: A természeti tárgyak helye és szerepe az új alkotmányban. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Budapest-Pécs, 2012, PPKE JÁK – PTE ÁJK, m.a.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION: *Rome Declaration on World Food Security*. Róma, 1996. november 13.; forrás (2012.06.16.): www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION: *The state of the World's land and water resources for food and agriculture*. Summary Report. Róma, 2011, FAO; forrás (2012.06.11.): www.fao.org/nr/water/docs/SOLAW_EX_SUMM_WEB_EN.pdf
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION: *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. 2012. május 11.; forrás (2012.06.10.): www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/en/
- FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, 1996, Nemzeti Tankönyvkiadó
- FULTON, Scott: Water resource quality. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 175-208. p.; forrás (2011.07.15.): www.fao.org/docrep/012/i1284e/i1284e.pdf
- GAYER József: *Határokkal osztott vízgyjűtők – határtalan lehetőségek*. Konferenciakikk: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett 'A víz – Közös értékünk, határok nélkül' c. konferencia; forrás (2012.07.01.): www.sija.hu/wp-content/uploads/2012/04/gayer_jozsef_hatarokkal_osztott_vizek_hatartalan_lehetosegek.pdf
- GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL: *A hazai víz- és csatornamű üzemeltetési piac feltárása, a víz- és csatornaközművek árazási, árszabályozási gyakorlatának vizsgálata*. Budapest, 2008. december 15., GVH Versenykultúra Központ – Expert Management Consulting Kft.; forrás (2012.07.24.): www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/tamogatott_programok/2008/12_Expert_viz_Tanulmany.pdf
- GAZDASÁGI VERSENYHIVATAL: *Competition and regulation in the water sector. Hungary*. 2004. február 24.; forrás (2011.08.10.): www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/print_3854_e.pdf
- GETCHES, David H.: *Water Law in a Nutshell*. St. Paul (Minn.), 1997, West Publishing Co.
- GLIED Viktor: Globális vízproblémák. In: GLIED Viktor (szerk.): *Vízkonfliktusok. Küzdelem egy pohár vízért*. Pécs, 2009, Publikon Kiadó, 7-18. p.; forrás (2012.09.27.): www.publikon.hu/application/essay/543_1.pdf

GORDON-WALKER, Simon – MARR, Simon: *Study on the application of the competition rules to the water sector in the European Community*. Study for European Commission Competition Directorate General, WRc & ECOLOGIC, 2002. december; forrás (2011.07.21.): ec.europa.eu/competition/publications/water_sector_report.pdf

GÖMBÖS Ervin (szerk.): *Globális kihívások, Milleniumi Fejlesztési Célok és Magyarország*. [-], 2008, Magyar ENSZ Társaság

HAARMEYER, David – MODY, Ashoka: Private capital in water and sanitation. *Finance & Development*, 1997. március, 34-37. p.; forrás (2011.07.12.): www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/03/pdf/haarmeye.pdf

HALL, David: *Suez, E.on and others prosecuted and fined by EU for cartels and cover-ups*. 2011. március; forrás (2012.08.09.): www.psir.org/node/15940

HALL, David: *Water and DG Competition*. PSIRU, 2003. május, 2003-05-U-ECcompwater; forrás (2012.08.09.): www.psir.org/reports/2003-05-U-ECcompwater.doc

HALL, David – LANZ, Klaus – LOBINA, Emanuele – MOTTE, Robin de la: *International Context*. WaterTime, 2004. szeptember 6.; forrás (2011.07.08): www.watertime.net/Docs/WP1/D7_Int_Context_final-revb.pdf

HALL, David – LOBINA, Emanuele: *The illusions of competition in the water sector*. PSIRU, 2008. szeptember, 2008-09-W-UKcompet; forrás (2011.07.08.): www.psir.org/reports/2008-09-W-UKcompet.doc

HALL, David – LOBINA, Emanuele: *Water as a public service*. Ferney-Voltaire: Public Services Internationa, 2006. december 15., 2007-01-W-waaps; forrás (2012.08.09.): www.psir.org/reports/2007-01-W-waaps.pdf

HALL, David – LOBINA, Emanuele: *Water companies in Europe 2010*. PSIRU, 2010. szeptember, 2010-W-EWCS; forrás (2012.08.10.): www.psir.org/reports/2010-W-EWCS.doc

HALL, David – LOBINA, Emanuele – MOTTE, Robin de la: *Water privatisation and restructuring in Central and Eastern Europe and NIS countries, 2002*. PSIRU, 2003. március 10., 2003-03-W-CEENIS; forrás (2011.07.08.): www.psir.org/reports/2003-03-W-CEENIS.doc

HALL, David – POPOV, Vladimir – THOMAS, Stephen: *Impact of 2020 strategy on energy, water, and waste sectors in eastern neighbourhood and enlargement countries. Final PSIRU report for EPSU*. PSIRU, 2011. június; forrás (2011.07.12.): epsu.org/IMG/pdf/2020impact-EECA-final_-_EN.pdf

HALL, David – THOMAS, Stephen: *GATS and the electricity and water sectors*. PSIRU, 2006. március 3., 2006-03-WE-GATS; forrás (2011.07.08.): www.psir.org/reports/2006-03-WE-GATS.doc

HALLER, Stella – UNTERKIRCHER, Carin (szerk.): *Vízkezelteink kizsákmányolása – Hogyan fenyegeti bolygónk vízkezelteit az anyagi javak fogyasztása?* Bécs, 2011, Global 2000; forrás (2012.03.15.): www.mtvsh.hu/dynamic/vizkeszleteink_kizsakmanyolasa_2011.PDF

Helsinki Rules on the Uses of the Water of International Rivers. ILA, Helsinki, 1966. augusztus (avagy a *Helsinki szabályok*); forrás (2012.07.08.): www.mpil.de/shared/data/pdf/pdf/8helsinki_rules_on_the_waters_of_international_rivers_ila.pdf

HERCZEGH Géza: Bős-Nagymaros. *Valóság*, 2004/2, 1-20. p.

HILDERING, Antoinette: *International law, sustainable development and water management*. Delft, 2004, Eburon Publishers; forrás (2011.08.05.): www.eburon.nl/library/hildering.pdf

HODGSON, Stephen: *Modern water rights. Theory and practice*. FAO Legislative Study 92, Róma, 2006, FAO; forrás (2011.07.15.): ftp.fao.org/docrep/fao/010/a0864e/a0864e00.pdf

HORUSITZKY Henrik: Megjegyzések a vízjogról szóló 1885: XXIII. számú törvények kiegészítésére és módosítására vonatkozó 1913: XVIII. számú törvényekhez csatolt miniszteri rendelethez. *Hidrológiai Közlemények*, 1930/1, 67-69. p.

HORVÁTH Erzsébet: *A talajvízvédelem általános kérdései*. Konferenciaközlés: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett 'A víz – Közös értékünk, határok nélkül' c. konferencia; forrás (2012.07.01.): www.sija.hu/wp-content/uploads/2012/04/horvath_erzsebet_a_talajviz_vedelem_altalanos_kerdesei.pdf

HORVÁTH M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest-Pécs, 2002, Dialóg Campus

- HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest-Pécs, 2010, Dialóg Campus
- HORVÁTH M. Tamás: Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken. *Magyar Közigazgatás*, 1997/4, 193-201. p.
- HORVÁTH M. Tamás: Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken. *Magyar Közigazgatás*, 1997/5, 257-267. p.
- HORVÁTH Norbert: *Politikai vizeken. Határvízi diplomáciai esetek*. In: GLIED Viktor (szerk.): *Vízkonfliktusok. Küzdelem egy pohár vízért*. Pécs, 2009, Publikon Kiadó, 239-256. p.; forrás (2012.09.27.): www.publikon.hu/application/essay/534_1.pdf
- HORVÁTH Péter: *A Magyar Energia Hivatal jelenlegi és jövőbeni szerepe a magyar közműszolgáltatásban*. A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényről rendezett konferencia, [Budapest] 2012. február 6.; forrás (2012.03.14.): www.maviz.org/system/files/maviz_horvathp_meh_2012_02_06_vegsov1.pdf
- HORVÁTH Szilvia: *Az Európai Unió környezeti joga*. Szegedi Európa-jogi Szakkönyvtár sorozat, Szeged, 2006, SZTE-ÁJK
- HORVÁTH Zsuzsanna: A Duna vízgyűjtő területe fenntartható fejlődésének és környezetvédelmének nemzetközi jogi és európai jogi vonatkozásai. In: DRINÓCZI Tímea – TAKÁCS Tamara (szerk.): *Határon átnyúló és uniós jogi témák: Magyarország-Horvátország*. Pécs; Osijek, 2011, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 195-230. p.
- HORVÁTH Zsuzsanna: Az Európai Unió környezeti politikája. In: KENGYEL Ákos (szerk.): *Az Európai Unió közös politikái*. Budapest, 2010, Akadémiai Kiadó, 305-347. p.
- INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE PROTECTION OF THE DANUBE RIVER: *Danube River Basin District Management Plan*. 2009. december 14., IC/151 (végső változat); forrás (2012.07.11.): www.euvki.hu/
- INTERNATIONAL COMMISSION FOR THE PROTECTION OF THE DANUBE RIVER: *Integrated Tisza River Basin Management Plan*. 2011 (végső változat); forrás (2012.07.14.): icpdr.org/main/activities-projects/towards-itmb-plan-component-1
- JACQUÉ, Jean Paul: *Droit institutionnel de l'Union européenne*. Párizs, 2004, Dalloz
- JAKAB András: A jogági felosztás problematikája – különös tekintettel az agrárjogra. *Collega*, 2005/4
- JAKAB Nóra: Gondolatok a fenntartható fejlődés és a foglalkoztatás kapcsolatáról. *Studia Iurisprudentiae Doctorandum Miskolciensisium, Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 8.*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2007, 149-168. p.
- JAKAB Nóra: New employment policies of disabled people. *Collega*, 2007/2-3, 285-288. p.
- JANS, Jan H. – VEDDER, Hans H.B.: *European Environmental Law. After Lisbon*. Groningen, 2012, Europa Law Publishing
- JNO: J/3869/2008. sz. állásfoglalás a Nagyvejte, folyékony hulladék kezelés és egyéb jogi problémák ügyében
- JNO: 4891/2009. sz. jogszabályhoz fűzött vélemény a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztéséről
- JNO: 49/2010. sz. állásfoglalás a balatonszepezi ivóvízhálózat állapotával kapcsolatos vizsgálatról
- JNO: 56/2010. sz. állásfoglalás a leányfalui vízbázis belső védőövezetével kapcsolatos vizsgálatról
- JNO: 83/2010. sz. állásfoglalás a Gyula-Városerdő településrészének ivóvíz-szolgáltatásával kapcsolatos vizsgálatról
- JNO: 319/2010. sz. állásfoglalás a regionális vízművek átszervezésével kapcsolatos vizsgálatról
- JNO: 536/2010. sz. állásfoglalás a Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek vonatkozásában
- JNO: 619/2010. sz. állásfoglalás az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa építési jogi és hatósági háttere vonatkozásában
- JNO: 656-2/2010. sz. vélemény a katasztrófavédelmi rendszer javításáról és fejlesztéséről szóló koncepcióhoz

JNO: 258/2011. sz. állásfoglalás az új Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseiből eredő állami felelősségről

JNO: 30-81/2011. sz. állásfoglalás a Duna-völgy fejlesztéspolitikájáról és ökoszisztéma szolgáltatásainak, haszonvételi lehetőségeinek megőrzéséről

JNO-698/2011. sz. észrevétele a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításáról szóló egyes törvények módosításáról szóló előterjesztéshez

JUHÁSZ József: *Hidrogeológia*. Budapest, 2002, Akadémiai Kiadó

KARCZUB Péter: Agrár biztosítási szerződések. In: CSAK Csilla (szerk.): *Agrárjog*. I. kötet. Miskolc, 2004, Bíbor Kiadó, 208-220. p.

KARDOS András: Szennyezés vízben és víz mentén – a XXI. század problémái. In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 73-83. p.

KARDOS Gábor: A vízhez való jog. *Acta Humana*, 2004/1, 93-98. p.

KÁRMÁN István: *EU Árvízi Irányelv*. Konferenciakikk: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett 'A víz – Közös értékünk, határok nélkül' c. konferencia; forrás (2012.07.01.):

www.sija.hu/wp-content/uploads/2012/04/karman_istvan_eu_arvizi_iranyelv.pdf

KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*. PhD Értekezés, Győr, 2012, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; forrás (2012.10.05.): doktiskjog.sze.hu/downloadmanager/details/id/2803/m/3620

KECSKÉS Gábor: A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója. *Állam- és Jogtudomány*, 2009/4, 569-598. p.

KLING István: A víztársulati tevékenység fejlődése és kapcsolódása a mezőgazdasághoz. *Vízgazdálkodás*, 2010/4, 6-7. p.; forrás (2012.07.19.):

nyirviz.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=4:vzgzadlkods&Itemid=66#

KOLOSVÁRY Bálint: A dologi jog általános tanai. In: SZLADITS Károly: *Magyar magánjog*. V. kötet. *Dologi jog*. Budapest, 1942, Grill Károly Könyvkiadóvállalata

KOLOSVÁRY Bálint: *A magyar magánjog tankönyve*. I. kötet. Budapest, 1911, Grill Károly Könyvkiadóvállalata

KOSKOVICS Éva – UNGVÁRI Gábor: Áttekintés a magyar víziközmű-ágazatról. In: KISS Ferenc László – NAGY Csongor István – VALENTINY Pál (szerk.): *Verseny és szabályozás 2010*. Budapest, 2011, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 305-328. p.

KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, 2006, Osiris Kiadó

KOVÁCSY Sándor: A vízjogi törvény, a tiszai törvény és az ezekre vonatkozó rendeletek. *Jogtudományi Közlöny*, 1887/6, 42-43. p.

KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK: T/9194/8. sz. országgyűlési iromány; kelt: Budapest, 2009. július 1.

KRAAIJ Erik: A vízgazdálkodási társulatok szerepe Európa vízgazdálkodásban [sic!]. *Vízgazdálkodás*, 2010/4, 8-9. p.; forrás (2012.07.19.):

nyirviz.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=4:vzgzadlkods&Itemid=66#

KRAJEWSKI, Markus – TÜRK, Elisabeth: *The right to water and trade in services: Assessing the impact of GATS negotiations on water regulation*. A tanulmány közlése: CAT+E Conference: Mowing forward from Cancún, Berlin, 2003. október 30-31.; forrás (2011.07.17.): www.ciel.org/Publications/GATS_WaterHR_28Oct03.pdf

KRÄMER, Ludwig (szerk.): *EU Environmental Law*. London, 2012, Sweet & Maxwell – Thomson Reuters

KUBASEK, Nancy K. – SILVERMAN, Gary S.: *Environmental Law*. Upper Saddle River, 2008, Pearson Prentice Hall

KURUCZ Mihály: *A mezőgazdasági ingatlanok agrárjogi szabályozása*. Budapest, 2001, ELTE Jogi Továbbképző Intézet

- KURUCZ Mihály: *Föld- és vízvédelmi jog – Agrárkörnyezeti alapok*. Budapest, 2002, ELTE Jogi Továbbképző Intézet
- LÁBDY Jenő: A környezetvédelem vízjogi kérdései. *Hidrológiai Tájékoztató*, 1973/1, 28-30. p.
- LENKOVICS Barnabás: *Magyar polgári jog. A dologi jog vázlata*. Budapest, 1999, Eötvös József Könyvkiadó
- LEXÉN, Karin: *Water in the Rio outcomes*. forrás (2012.06.23.): www.siwi.org/sa/node.asp?node=1524
- LIPIATOU, Elisabeth – QUEVAUVILLER, Philippe – PETER, Denis (szerk.): *Climate Change Impacts and Adaptation – Reducing Water-related Risks in Europe*. Luxemburg, 2011, Európai Bizottság; forrás (2012.06.20.): www.preventionweb.net/files/19948_19948finaleurreporteuisdrworkshop.pdf
- LOVAS Rezső (szerk.): *Megújuló energiák hasznosítása*. Köztisztületi Stratégiai Programok, Budapest, 2010, Magyar Tudományos Akadémia; forrás (2012.07.01.): mta.hu/data/HIREK/energia/energia.pdf
- MAGYARORSZÁG KORMÁNYA: *A 2009-2010. évi Nemzeti Éghajlatváltozási Program*. J/6926. számú jelentés. Budapest, 2012. április; forrás (2012.06.26.): www.parlament.hu/irom39/06926/06926.pdf
- Magyarország Nemzeti Halászati Stratégiai Terve a 2007-2013-as tervezési időszakra. A megújuló halászatért*. 2007. október; forrás (2012.06.27.): www.fvm.gov.hu/doc/upload/200711/07_okt_nhst_hu.pdf
- MAGYAR TERMÉSZETVÉDŐK SZÖVETSÉGE: *A Nemzeti Vidékstratégia környezeti vizsgálata*. 2012. április 20.; forrás (2012.06.25.): www.mtvsv.hu/dynamic/nvsskv_vegleges.pdf
- MAGYAR VÍZIKÖZMŰ SZÖVETSÉG: A víziközmű-vagyon társasági tulajdona. *Önkormányzat*, 2006/11-12, 38-40. p.; forrás (2012.07.23.): toosz.tsoft.hu/digitalcity/servlet/PublishedFileServlet/AAABGQSQ/ONkormanyzat2006.11-12.pdf
- MAISONET-GUZMAN, Olimar: *Rio+20: A Water Guide*. Washington DC, 2012, UN; forrás (2012.06.11.): www.scribd.com/doc/96187850/Rio-20-A-Water-Guide-for-Negotiators-and-Young-Water-Experts#download
- MATLÁK Zsuzsanna: *A Magyar Energia Hivatal szabályozási gyakorlata*. A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényről rendezett konferencia, [Budapest] 2012. február 6.; forrás (2012.03.14.): www.maviz.org/system/files/maviz_matlakzs_meh_2012_02_06_vegso.pdf
- MATSUOKA, Katsumi: *Tradable water in GATT/WTO law: need for new legal frameworks?* A tanulmány közzlése: AWRA/IWLRI-University of Dundee International Specialty Conference on Globalization and Water Resources Management: the Changing Value of Water, 2001. augusztus 6-8.; forrás (2011.08.01.): <http://www.awra.org/proceedings/dundee01/Documents/Matsuoka.pdf>
- MÁRKUS Marietta: *Tiszai ciánszennyezés*. forrás (2012.09.27.): www.publikon.hu/application/essay/214_1.pdf
- MCCAFFREY, Stephen – NEVILLE, Kate J.: Small Capacity and Big Responsibilities: Financial and Legal Implications of a Human Right to Water for Developing Countries. *The Georgetown International Environmental Law Review*, 2008-2009/21, 679-704. p.
- MEZŐGAZDASÁGI ÉS VIDÉKFEJLESZTÉSI HIVATAL: *A leggyakoribb hiányosságok – Helyes Mezőgazdasági és Környezeti Állapot*. 2012.05.24.; forrás (2012.06.04.): www.mvh.gov.hu/portal/MVHPortal/default/mainmenu/kolcsonos_megfeleltetes/gyakorlati_tanacsok/
- MIKLÓS László: A vízvédelem szabályozása. In: MIKLÓS László (szerk.): *A környezetjog alapjai*. Szeged, 2011, SZTE ÁJK – JATEPress, 75-81. p.
- Ministerial Declaration*. International Conference on Freshwater, Ministerial Session, Bonn, 2001. december 4.; forrás (2011.08.07.): www.earthsummit2002.org/ic/freshwater/Bonn%20Ministerial%20Declaration.pdf
- MOSOTI, Victor – VAPNEK, Jessica – VIDAR, Margret: Conceptions of Water. In: AYLWARD, Bruce – BARTRAM, Jamie – POPP, Christie – VAPNEK, Jessica (ed.): *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*. FAO Legislative Study 101, Róma, 2009, FAO, 328-341. p.; forrás (2011.07.15.): www.fao.org/docrep/012/i1284e/i1284e.pdf
- NAGY Boldizsár: Bős-breviárium. *Beszélő*, 2010/10; forrás (2012.07.09.): beszelo.c3.hu/cikkek/bos-breviarium

- NAGY Zoltán: Adó és támogatáspolitikai szabályozás hatékonysága a környezetvédelem területén. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/9, 1-9. p.; forrás (2012.11.30.): plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-09-Nagy.pdf
- NAGY Zoltán: Adómentességi kérdések az energiaadózás területén. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 131-141. p.
- NAGY Zoltán: A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXX/2. (2012), Miskolc University Press, 339-350. p.; forrás (2012.11.30.): www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_30_2_2012/ISSN_0866-6032_tomus_30_2_2012_339-350.pdf
- NAGY Zoltán: A természeti erőforrás-gazdálkodás egyes adójogi aspektusai. In: *The Publications of the XXVI. microCAD International Scientific Conference*. Miskolc, 2012, University of Miskolc
- NAGY Zoltán: Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/1. (2011), Miskolc University Press, 247-258. p.; forrás (2012.10.29.): www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_1_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_1_2011_247-258.pdf
- NAGY Zoltán: Környezetvédelmi adók a környezetvédelmi szabályozás rendszerében. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 87-103. p.
- NAGY Zoltán: Miért nem népszerűek a vízgazdálkodási társulatok? *MezőHír*, 2007/6, 30-34. p.
- NAGY Zoltán: Támogatáspolitikai kérdések a környezetvédelem területén. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 73-86. p.
- Nemzeti Energiastratégia 2030*. 2012, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium; forrás (2012.06.27.): [www.kormany.hu/download/4/f8/70000/Nemzeti Energiastratégia 2030 teljes változat.pdf](http://www.kormany.hu/download/4/f8/70000/Nemzeti_Energiastrategia_2030_teljes_valtozat.pdf)
- Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia 2008-2025*. Forrás (2012.01.02.): www.kvvm.hu/cimg/documents/nes080214.pdf
- Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia 2012-2024. A fenntarthatóság felé való átmenet nemzeti koncepciója*. 2012. május 16., Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsa. Forrás (2012.06.25.): www.nfft.hu/dynamic/NFFS_rovid_OGYhat_melleklete_2012.05.16_vegso.pdf
- Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégia*. 2007, Magyar Köztársaság Kormánya. Forrás (2012.06.25.): www.nfu.hu/doc/198
- Nemzeti Környezetvédelmi Program 2009-2014*. 96/2009. (XII.9.) Ogy. határozat melléklete. Forrás (2012.06.25.): ftvktvf.zoldhatosag.hu/files/nkp/2009-2014_NKP_határozat.pdf
- Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020. A magyar vidék alkotmánya*. 2012. március, Kormány által elfogadott szövegverzió. Forrás (2012.06.25.): videkstrategia.kormany.hu/download/4/37/30000/Nemzeti%20Vid%C3%A9kstrat%C3%A9gia.pdf
- NEMZETI VÍZTECHNOLÓGIAI PLATFORM: *Stratégiai Kutatási Terv – 2010*; forrás (2012.08.10.): www.maviz.org/system/files/filemanager/private/active/5/NVP_skt_2010_marc_22.pdf
- NEMZETKÖZI VALUTAALAP: *Conditionality in Fund-Supported Programs – Overview*, 20 February 2001. február 20.; forrás (2012.08.09.): www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/overview/
- NEWBORNE, Peter – SLAYMAKER, Tom: Water and the GATS: Mapping the Trade – Development Interface. *ODI Briefing Papers*, 2005/október; forrás (2011.07.19.): www.odi.org.uk/resources/download/1007.pdf
- NÉMETHY Béla: Vízjogi előzmények a magyar Corpus Jurisban. *Vízügyi Közlemények*, 1931/1, 126-148. p.
- NOVOTNI Zoltán: *Op. cit.* 11-16. p.; NOVOTNI Zoltán: A mezőgazdasági biztosítási szerződések. In: FODOR László – OLAJOS István – PRUGBERGER Tamás (szerk.): *Az agrárjog II*. Miskolc, 1999, Bíbor Kiadó, 134-148. p.
- OECD – EUROSTAT: *The Environmental Goods and Services Industry: Manual for Data Collection and Analysis*. Párizs, 1999, OECD Publications.

- OFWAT: *Annual Report 2005-2006*. London, 2006, The Stationery Office; forrás (2011.07.20.): ofwat.gov.uk/aboutofwat/reports/annualreports/
- OFWAT: *Annual Report 2008-2009*. London, 2009, The Stationery Office; forrás (2011.07.20.): ofwat.gov.uk/aboutofwat/reports/annualreports/
- OFWAT: *Annual Report 2010-2011*. London, 2011, The Stationery Office; forrás (2011.07.20.): ofwat.gov.uk/aboutofwat/reports/annualreports/
- OLAJOS István: A fenntartható fejlődés. In: OLAJOS István (szerk.): *Vidékfejlesztési politika és támogatásának joga*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 24-30. p.
- OLAJOS István: A KAP második pillére: a vidékfejlesztés. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 423-440. p.
- OLAJOS István: A megújuló energiaforrások és a kapcsolt energiatermelés. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 190-209. p.
- OLAJOS István: A szerzés tárgya szerint speciális tulajdonszerzési szabályok. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 120-126. p.
- OLAJOS István: A vidékfejlesztés támogatásai és szervezetrendszere egyes nyugat-európai országokban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVI/2. (2008), Miskolc University Press, 637-649. p.; forrás (2012.01.22.): www.matarka.hu/kozi/ISSN_0866-6032/tomus_26_2_2008/ISSN_0866-6032_tomus_26_2_2008_637-649.pdf
- OLAJOS István: *A vidékfejlesztési jog kialakulása és története*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó
- OLAJOS István: Földgázpiac és szabályozása. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 163-180. p.
- OLAJOS István: Speciális tulajdonszerzések az erdő- és vízgazdálkodás, valamint a szőlőtermesztés területén. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog*. Miskolc, 2008, Novotni Kiadó, 116-123. p.
- OLAJOS István – RAISZ Anikó: The Hungarian National Report on Scientific and Practical Development of Rural Law in the EU, in States and Regions and in the WTO. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 2010/8, 39-57. p.
- OSTROM, Elinor: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, 1990, Cambridge University Press
- PADÁNYI József: *A Magyar Honvédség lehetőségei és korlátai az árvízi védekezésben*. Konferenciaciikk: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett 'A víz – Közös értékünk, határok nélkül' c. konferencia; forrás (2012.07.01.): www.sija.hu/wp-content/uploads/2012/04/padanyi_jozsef_a_magyar_honvedseg_lehetosegei.pdf
- Paris Declaration*. Párizs, 1998. március 19-21.; forrás (2012.06.16.): www.waternunc.com/gb/decfingb.htm
- PÁNOVICS Attila: A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézményrendszer egységesítése – Fejlődéstörténeti áttekintés. *Jogtudományi Közöny*, 2007/5, 205-215. p.
- PÁNOVICS Attila: Az EU Duna-régió stratégiájának környezetvédelmi aspektusai. *Európai Tükör*, 2011/1, 74-81. p.
- PÁNOVICS Attila: Környezetvédelem az új alkotmányban, *Kül-Világ*, 2011/1-2, 117-133. p.
- PERGER László (szerk.): *Tájékoztató Magyarország Vízyűjtő-gazdálkodási Tervéről*. Budapest, 2010, Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság; forrás (2012.06.30.): www.vizeink.hu/files/VGT_tajekoztato_20100618.pdf
- PREHOFFER Elemér: A hazai határvízi és vízyűjtő-gazdálkodási külkapcsolatok vízjogi és történeti áttekintése (1919-2003). *Vízügyi Közlemények*, 2004/1-2, 265-288. p.
- PRUGBERGER Tamás: Adalékok az új alkotmány rendszeréhez és tartalmi kérdéseihöz. *Polgári Szemle*, 2010/5; forrás (2012.10.26.): www.polgariszemle.hu/app/interface.php?view=v_article&ID=411

- PRUGBERGER Tamás: A környezetrombolásról és annak globális, európai és hazai jogi korlátozásáról. *Magyar Tudomány*, 2011/5, 526-534. p.; forrás (2012.10.26.): www.matud.iif.hu/2011/05/03.htm
- PRUGBERGER Tamás: A vízgazdálkodási jog. In: FODOR László – MIKÓ Zoltán – PRUGBERGER Tamás: *Agrárjog I.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 1999, 184-192. p.
- PUMP Judit: *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgyűjtés és a vízgazdálkodás területén.* PhD Értekezés (kutatóhelyi vita verziója), Budapest, 2011, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- PUMP Judit: Víziközművek a jogértelmezés csapdájában. *Magyar Jog*, 2008/8, 523-531. p.
- RAISZ Anikó: A Constitution's Environment, Environment in the Constitution – Process and Background of the New Hungarian Constitution. *Revue Est Europa*, 2011/Különkiadás 1, 37-70. p.; forrás (2012.08.18.): www.est-europa.univ-pau.fr/images/archives/2012-Hongrie/aniko-raisz.pdf
- RAISZ Anikó: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXX/2. (2012), Miskolc University Press, 371-382. p.; forrás (2012.10.30.): www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_30_2_2012/ISSN_0866-6032_tomus_30_2_2012_371-382.pdf
- RAISZ Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1, 90-108. p.; forrás (2012.01.01.): www.mjsz.uni-miskolc.hu/201101/7_raiszaniko.pdf
- RAISZ Anikó: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről. In: CSAK Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében.* Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 151-159. p.
- RAISZ Anikó: Környezetvédelem a nemzetközi jogban. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből.* Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 9-24. p.
- RAISZ Anikó: L'absence paradoxale de la jurisprudence de la CJCE dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle hongroise. *Civitas Europa*, 2008/június, 133-151. p.
- RAISZ Anikó: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében – Kincs, ami nincs? In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai.* Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 149-160. p.
- RAISZ Anikó: Nemzetközi környezetvédelmi kérdések a Nemzetközi Bíróság előtt napjainkban. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/1. (2011), Miskolc University Press, 273-289. p.; forrás (2012.01.02): www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_1_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_1_2011_273-289.pdf
- REES, Judith A.: *Regulation and private participation in the water and sanitation sector.* TAC Background Papers No 1, Stockholm, 1998, Global Water Partnership; forrás (2011.07.31.): gwptoolbox.org/images/stories/gwplibrary/background/tac_1_english.pdf
- SALLAI Ferenc: A vízminőség-védelem jogszabályi alapjai. In: SZÜCS Péter – SALLAI Ferenc – ZÁKÁNYI Balázs – MADARÁSZ Tamás (szerk.): *Vízkezelés-védelem. A vízminőség-védelem aktuális kérdései.* Miskolc, 2009, Bíbor Kiadó, 407-418. p.
- SÁRKÓZY Tamás: Az állam vállalkozói vagyonáról, illetve a privatizációról szóló törvényekről. *Jogtudományi Közlöny*, 1993/1, 23-30. p.
- SÁRKÓZY Tamás: Az intézményes privatizáció befejezésének jogi technikájáról és a tartósan állami tulajdonban maradó vagyon kezelésének jövőbeli megoldásáról. *Gazdaság és Jog*, 1997/7-8, 17-21. p.
- SÁRKÓZY Tamás: Az új privatizációs törvény egyes jogdogmatikai problémáiról. *Jogtudományi Közlöny*, 1996/1, 1-11. p.
- SCHEIRING Gábor (szerk.): *A közszolgáltatások piacosítása és a GATS Egyezmény. A Védegylet állásfoglalása.* Budapest, 2004, Védegylet; forrás (2011.07.08.): vedegylet.hu/doc/GATS_allasf.pdf
- Seoul Rules on International Groundwaters*, ILA, Szóul, 1986 (avagy a Szöuli szabályok); forrás (2012.07.08.): www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/seoul_rules.html

SOMLYÓDY László (szerk.): *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*. Köztisztviselői Stratégiai Programok, Budapest, 2011, Magyar Tudományos Akadémia

SOMLYÓDY László: A víztársulatok szerepe a magyar vízgazdálkodásban. *Vízgazdálkodás*, 2010/4, 4-5. p.; forrás (2012.07.19.): nyirviz.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=4:vzgzadlkods&Itemid=66#

SOLANES, Miguel – GONZALEZ-VILLARREAL, Fernando: *The Dublin Principles for water as reflected in a comparative assessment of institutional and legal arrangements for integrated water resources management*. TAC Background Papers No 3, Stockholm, 1999, Global Water Partnership; forrás (2011.07.31.): gwptoolbox.org/images/stories/gwplibrary/background/tac_3_english.pdf

STAUD Lajos: A vízbiztonság reformjához. *Jogtudományi Közöny*, 1914/3, 22-23. p.

SUEZ ENVIRONNEMENT: *Reference document 2009*. [-], 2010, AMF; forrás (2012.08.10.): www.suez-environnement.com/wp-content/uploads/2010/04/ddr_se_2009_en.pdf

SZABÓ Iván: *Üzemeltetési formák és integrációs lehetőségek a Víziközmű törvény hatálya lépését követően*. A víziközmű-szolgáltatásról szóló törvényről rendezett konferencia, [Budapest] 2012. február 6.; forrás (2012.03.14.): www.maviz.org/system/files/uzemeltetesi_formak_es_integracios_lehetosegek_a_vizikozmu_torveny.pdf

SZABÓ Marcel: A fenntartható fejlődés: nemzetközi jogi elmélet és szerződéses gyakorlat. In: RAISZ Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 161-174. p.

SZABÓ Marcel: The Implementation of the Judgment of the ICJ in the Gabčíkovo-Nagymaros dispute. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2009/1, 15-25. p.; forrás (2012.07.09.): www.jak.ppke.hu/hir/ias/20091sz/03.pdf

SZABÓ Miklós: *A jogi alapfogalmak*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002

SZABÓ Miklós – ZÓDI Zsolt: A jogrendszerek csoportosítása. In: SZABÓ Miklós (szerk.): *Bevezetés a jog- és államtudományokba*. Miskolc, 1998, Bíbor Kiadó, 97-123. p.

SZEGEDINÉ SEBESTYÉN Katalin: Az önkormányzatok privatizációs részesedésének szabályozásáról. *Magyar Jog*, 1994/7, 421-429. p.

SZILÁGYI János Ede: A villamos energia piac szabályozása. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 153-162. p.

SZILÁGYI János Ede: A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc University Press, Miskolc, Tomus: XXX/2 (2012), 577-599. p.

SZILÁGYI János Ede: Vízjog: A vizek tulajdonának és használatának főbb magyar előírásai a nemzetközi tendenciák tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/2. (2011), Miskolc University Press, 595-622. p.; forrás (2012.01.02.): www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_2_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_2_2011_595-622.pdf

SZILÁGYI János Ede: A vízgazdálkodási társulatok. In: CSÁK Csilla (szerk.): *Agrárjog*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 308-314. p.

SZILÁGYI János Ede: Az agrárjog dogmatikájának új alapjai: Útban a természeti erőforrások joga felé? *Jogtudományi Közöny*, 2007/3, 112-121. p.

SZILÁGYI János Ede: Bevezetés az energijogba. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 144-152. p.

SZILÁGYI János Ede: Környezetvédelem az európai uniós jogban. In: SZILÁGYI János Ede (szerk.): *Környezetjog. Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*. Miskolc, 2010, Novotni Kiadó, 51-72. p.

SZILÁGYI János Ede: Megjegyzések a vízgazdálkodási társulatok szabályozásának fejlődéséhez és új szabályozásához. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVIII. (2010), Miskolc University Press, 491-502. p.

SZILÁGYI János Ede: WTO-jog és környezetvédelem. In: BOBVOS Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2009, Pólay Elemér Alapítvány, 485-511. p.

- SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Osiris, Budapest, 1998
- SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlata*. I. rész. Budapest, 1933, Grill Károly Könyvkiadóvállalata
- SZÜCS Péter: Hidrogeológia a Kárpát-medencében – hogyan tovább? *Magyar Tudomány*, 2012/5, 554-565. p.; forrás (2012.10.26.): www.matud.iif.hu/2012/05/06.htm
- SZÜCS Péter – FEJES Zoltán: *Hidrogeológia geotermikus szakmérnökök számára*. 2013, m.a.
- SZÜCS Péter – SALLAI Ferenc – JOLÁNKAI Géza – MADARÁSZ Tamás: Bevezetés. In: SZÜCS Péter – SALLAI Ferenc – ZÁKÁNYI Balázs – MADARÁSZ Tamás (szerk.): *Vízkezelésvédelem. A vízminőség-védelem aktuális kérdései*. Miskolc, 2009, Bíbor Kiadó., 15-20. p.
- SZÜCS Péter – TAKÁCS János – VIRÁG Margit: A víz, mint környezeti elem. A vízháztartási egyenlet. In: SZÜCS Péter – SALLAI Ferenc – ZÁKÁNYI Balázs – MADARÁSZ Tamás (szerk.): *Vízkezelésvédelem. A vízminőség-védelem aktuális kérdései*. Miskolc, 2009, Bíbor Kiadó, 21-36. p.
- TAMÁS Lajos: A belvízi kártételekkel kapcsolatos jogi kérdésekről. *Gazdaság és Jog*, 2011/4, 17-20. p.
- THYLL, Szilárd: *Vízszennyezés – Vízminőségvédelem*. Debrecen, 1998, DATE; forrás (2011.08.02): kry.vizkom.hu/kornyezet/suli/konyvek/VIZSZENNYEZES.doc
- TORTAJADA, Cecilia: *Conference report: International Conference on Freshwater*. Bonn, 2001. december 3-7. forrás (2011.08.06.): www.thirdworldcentre.org/freshwater.PDF
- Towards a River Basin Management Plan for the Tisza river supporting sustainable development of the region – Memorandum of Understanding*, Bécs, 2004. december 13., forrás (2012.07.10.): www.icpdr.org/main/publications/legal-documents
- TÖRÖK Géza: Speciális agrárszervezetek. In: CSAK Csilla (szerk.): *Agrárjog*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, 301-305. p.
- TRINDADE, Antonio Augusto Cancado: *International Law for Humankind*. Leiden-Boston, 2010, Martinus Nijhoff Publishers
- TULLY, Stephen: A Human Right to Access Water? A Critique of General Comment No. 15. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2005/23, 35-63. p.
- Új Széchenyi Terv. 2011, Magyarország Kormánya. Forrás (2012.06.24.): ujszeczenyiterv.gov.hu/strategia_leiras
- VARGA Árpád: A víztársulatok jogi helyzete. *Vízgazdálkodás*, 2011/2, 6-7. p.; forrás (2012.07.19.): nyirviz.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=4:vzgzadlkods&Itemid=66#
- VARGA Árpád: Kétszáz év után nagykorúvá váltak a víztársulatok. *Vízgazdálkodás*, 2010/1, 7-8. p.; forrás (2012.07.19.): nyirviz.hu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=4:vzgzadlkods&Itemid=66#
- VÁM- ÉS PÉNZÜGYÖRSÉG ORSZÁGOS PARANCSNOKA 8002/2008. (II.8.) VPOP tájékoztatójának 1. számú melléklete: Harmonizált Árueíró és Kódrendszer Magyarázata (egységes szerkezetben); forrás (2012.08.06.): www.nav.gov.hu/data/cms248719/HRM_1sz.mell.pdf
- VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*. A Nemzeti Aszálystratégia vitaanyaga, közreadva: 2012. június 25.; forrás (2012.06.26.): www.kormany.hu/download/7/0a/90000/Aszalystrategia.pdf
- VILÁGBANK – PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY (PPIAF): *Approaches to private participation in water services. A toolkit*. Washington (DC), 2006, The World Bank; forrás (2011.07.21.): rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Water/Water_Full.pdf
- Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv – a Duna-vízgyűjtő magyarországi része (VGT)*, 2010. április, forrás (2012.01.02.): www.vizeink.hu/?module=ovgt100505
- WARE, Eugene F.: *Roman Water Law*. St. Paul (Minn.), 1905, West Publishing Co.
- WATROUS, Leanne: The Right to Water – From Paper to Practice. *Regent Journal of International Law*, 2011/8, 109-136. p

- WÁGNER János: Gondolatok a 2000/60/EK direktíva (Víz Keretirányelv) közigazgatási vonatkozásairól. *Magyar Közigazgatás*, 2004/2, 109-115. p.
- WELLMANN György: Az önkormányzatok helyzete a privatizáció során. *Magyar Jog*, 1992/6, 329-332. p.
- WORLD COMMISSION ON DAMS: *Dams and development: A new framework for decision-making*. London and Sterling, 2000, Earthscan Publications; forrás (2011.07.25.): hqweb.unep.org/dams/WCD/report/WCD_DAMS%20report.pdf
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO): *GLAAS 2010. UN-Water global annual assessment of sanitation and drinking water*. Genf, 2010, WHO; forrás (2011.07.28.): whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241599351_eng.pdf
- WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP): *Water for People. Water for Life*. The United Nations World Water Development Report. [-], 2003, UNESCO – Berghahn Books; forrás (2012.06.10.): unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129726e.pdf
- WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP): *Water. A shared responsibility*. The United Nations World Water Development Report 2. Párizs – New York, 2006, UNESCO – Berghahn Books; forrás (2011.07.28.): unesdoc.unesco.org/images/0014/001454/145405E.pdf
- WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP): *Water in a changing World*. The United Nations World Water Development Report 3. Párizs - London, 2009, UNESCO – Earthscan; forrás (2011.07.28.): www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/WWDR3_Water_in_a_Changing_World.pdf
- WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME (WWAP): *Managing Water under Uncertainty and Risk* (I. kötet), *Knowledge Base* (II. kötet) and *Facing the Challenges* (III. kötet). The United Nations World Water Development Report 4. Párizs, 2012, UNESCO; forrás (2012.06.10.): unesdoc.unesco.org/images/0021/002156/215644e.pdf
- WORLD WATER COUNCIL: *Marrakech Declaration*. First World Water Forum, Marrakesh, 1997. március 22.; forrás (2012.06.16.): www.ielrc.org/content/e9712.pdf
- WORLD WATER COUNCIL: *Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the 21st Century*. Second World Water Forum, Hága, 2000. március 22.; forrás (2011.08.01.): www.waternunc.com/gb/secwwf12.htm
- WORLD WATER COUNCIL: *Regional target list*. Sixth World Water Forum, Marseille, 2011. október 18.; forrás (2012.06.20.): www.worldwaterforum6.org/fileadmin/user_upload/pdf/Regional_targets_EN.pdf
- WTO: *GATS – Fact and fiction*. Genf, 2005, WTO; forrás (2011.07.16.): wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsfacts1004_e.pdf
- WTO: *Guidelines for the scheduling of specific commitments under the General Agreement on Trade in Services (GATS)*. S/L/92, 2001. március 28.; forrás (2011.07.16.): wto.org/english/tratop_e/serv_e/sl92.doc
- WTO: *Services sectoral classification list*. MTN.GNS/W/120, 1991. július 10.; forrás (2011.07.16.): wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_sectors_e.htm
- WTO: S/CSS/W/38. 2000. december 22.
- WTO: TN/S/23. 2005. november 28.; forrás (2011.07.18.): wto.org/english/tratop_e/serv_e/environment_e/environment_e.htm
- WTO DSB panel jelentés: USA – behozatali tilalom egyes tengeri rákokra és tengeri rák készítményekre, WT/DS58/R, 1998. május 15.;
- WTO DSB Fellebbviteli Testület jelentése: USA – behozatali tilalom egyes tengeri rákokra és tengeri rák készítményekre, WT/DS58/AB/R, 1998. október 12.
- WUNDER, Sven: *Payments for environmental services. Some nuts and bolts*. CIFOR Occasional Paper No. 42. [-], 2005, Center for International Forestry Research; forrás (2012.06.20.): www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf

Gyakran használt honlapok

<http://www.unwater.org/>

<http://faolex.fao.org/watertreaties/index.htm>

<http://faolex.fao.org/faolex/index.htm>

<http://www.eea.europa.eu/themes/water>

http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm

<http://water.europa.eu/>

<http://eureau.org/>

<http://www.waterlawstandards.org/>

<http://www.psir.org/sector/water-and-sanitation>