

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös Jelentése
az AJB-5376/2014.számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia
dr. Szüts Korinna
dr. Pump Judit

Az eljárás megindítása

A Magyar Vízkútőrök Egyesületének (a továbbiakban: Egyesület) beadványa szerint több éves folyamat eredményeképpen alakult ki az a helyzet, hogy a vízügyi hatósági feladatot ellátó szervek – a jogi szabályozás ellenére – nem lépnek fel kellő mértékben a vízjogi engedély nélkül létesített és üzemeltetett kútúrások kapcsán. Az engedély nélküli vízhasználatot nem ellenőrzik, illetve a hatósághoz történő bejelentés esetén határidőben nem vizsgálják ki az egyes ügyeket. Az Egyesület álláspontja szerint az engedély nélküli kútúrások és kútüzemeltetések jelenleg már oly mértékben érnek el, amely veszélyeztetheti a fenntartható vízgazdálkodást. Becslésük szerint az elmúlt években a kutak 90%-át jogellenesen létesítették, mely arány 1992-ben még csak a 10-20%-ot érte el, így kijelenthető, hogy az engedély nélkül létesített kutak száma drasztikusan emelkedett. A panasz alapját képező problémakör kapcsán felmerült az egészséges környezethez való jog, a jogállamiság alapelve és az abból fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A panaszban is érintett egyedi ügyek kapcsán lefolytatott vizsgálat megállapításait külön jelentés tartalmazza.¹

A víz az emberi élet nélkülözhetetlen feltétele, így a vízkészletet érintő kérdések a társadalom egészét érintik. A hazai lakosság ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízkészletből történik, ezért különös jelentőséggel bír, hogyan gazdálkodunk ezzel a kizárólagos állami tulajdonba tartozó vízkinccsel. Az illegálisan fúrt kutak a felszín alatti vízkészletet mind mennyiségi, mind minőségi tekintetben veszélyeztetik. A vizsgálat elsődleges célja ezért az engedély nélküli kútúrással kapcsolatos jogalkotási és jogalkalmazási problémák feltárása és a felszín alatti vizet érintő egyes kérdések elemzése. A vizsgálat kapcsán az alapvető jogok biztos megkereste a Belügyminisztériumot, a Vidékfejlesztési Minisztériumot,² a Közép-dunántúli Vízügyi Hatóságot, és a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóságot,³ valamint tájékoztatást kért a Magyar Hidrológiai Társaságtól.

Érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”)

¹AJB-7297/2013.

²A vizsgálat indulásakor a Kormány vízvédelemért felelős tagja a vidékfejlesztési miniszter volt, a hatályos szabályozás szerint 2014. június 6.-tól a belügyminiszter felelős mind a vízgazdálkodásért, mind a vízvédelemért. 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet 94. § m) pont, 37. § z) pont. 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 21. § 29. és 31. pontok

³A szervezeti átalakítások eredményeként a megkeresett szervek elnevezése változott. A Vidékfejlesztési Minisztérium feladatkör szerinti jogutódja a Földművelésügyi Minisztérium. A vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendeletben foglaltak szerint a vízügyi hatósági feladatokat 2014. szeptember 10-től a katasztrófavédelem látja el, így a Közép-dunántúli Vízügyi Hatóság jogutódja a Fejér Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóságé a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság.

- a nemzet közös öröksége (Alaptörvény 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 egészséges környezethez való jog(Alaptörvény XXI. cikk(1) bekezdés: „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.*”)

Alkalmazott jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök

- Magyarország Alaptörvénye
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény
- a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
- Az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK Irányelve a vízvédelmi politika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (a továbbiakban: Víz Keretirányelv)
- a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet
- a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet
- a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV.29.) Korm. r.
- az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet
- a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkútfúrás szakmai követelményeiről szóló 101/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet (a továbbiakban: a vízkútfúrás szakmai követelményeiről szólórendelet)
- a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat (a továbbiakban: Nemzeti Környezetvédelmi Program)
- Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat (továbbiakban: vízgyűjtő-gazdálkodási terv)

A megállapított tényállás

1. A belügyminiszter válasza

A 2014. január 1-jétől a vízgazdálkodásért felelős belügyminiszter arról tájékoztatót, hogy a Kormány ez év tavaszától ellenérték nélkül biztosítja az öntözővizet, amely intézkedés feltételezhetően csökkenti az engedély nélküli kútfúrások számát. Jelezte azt is, hogy a választások után, a minisztériumi struktúrák kialakítását követően a vízügyi hatóságok többszöri átalakítása várhatóan befejeződik, és e folyamat lezárulta után a problémával elmélyültebben tudnak majd foglalkozni.

Az engedély nélküli kutak jellemző vízhasználati céljai

E tekintetben felmért adatokra épülő, reprezentatív statisztika nincs a tárca birtokában, de egyedi esetekből, az ország és a vízhasználat sajátágaiból adódóan az alábbi következtetéseket lehet levonni: az illegális kutak bázisát azok a kutak alkotják, melyekre – adottságaiknál és a vízhasználat céljánál fogva – a vízügyi hatóság kevés figyelmet fordít.

Ezek jellemzően a háztartási vízigényt kielégítő talaj-, és a mélyebb vízadó rétegre épülő – például házi kertek locsolását, vízellátását szolgáló – kutak. A nem háztartási vízigényű kutak vonatkozásában az illegális kutak nagy részét képezhetik a mezőgazdasági öntözés céljára létesítettek, melyeket telepíthetnek talaj, illetve a mélyebb vízadó rétegre is.

Az engedély nélküli kutak által okozott problémák, az illegális kutak létesítésének gyakorisága

A tárcának nem áll rendelkezésére becslés az illegális kutak mennyiségéről. Az illegális kutak két nagy csoportra oszthatóak: a házi vízigény kielégítését szolgáló és a mezőgazdasági célú öntözési vízkivételek céljára létesített kutak. Az engedély nélküli vízhasználat során kivett vízmennyiségre vonatkozó adatok nincsenek, ugyanakkor valószínűsíthető, hogy a mezőgazdasági öntözés céljára létesített kutakból sokkal jelentősebb a vízkivétel mértéke, mint a házi igényeket kiszolgáló kutakból. Az illegális kutak létesítéséből eredő problémákat *vízminőség-védelmi, vízgazdálkodási és társadalmi* megközelítésből lehet elemezni.

Vízminőség-védelem

Vízminőség-védelmi szempontból a legnagyobb veszélyt az jelenti, hogy az engedély nélkül fúrt kutak elszennyezhetik Magyarország stratégiai, tiszta vízadó rétegeit, mivel az illegális kutak létesítését gyakran olyan személyek végzik, akik nem rendelkeznek kellő szakértelemmel, illetve ha rendelkeznek is, a jogszabályokban és szabványokban meghatározott kútépítési előírásoktól eltérnek a gyorsabb és olcsóbb kivitelezés érdekében. Amennyiben a vízkivétel az első vízzáró réteg alatti vízadó rétegből történik, és a kút nem megfelelően kiképzett, az ország területén már jellemzően szennyező anyagokkal terhelt talajvíz a fúrás mentén lejut a tiszta rétegvízbe és elszennyezi azt. Különösen veszélyes, ha a kút létesítése ivóvízbázis védőterületén történik. Mivel a vízügyi hatóság ebben az esetben – kérelem hiányában – nem ad engedélyt, így nem tudja a vízhasználó figyelmét sem felhívni az eljárás során az üzemeltetés alapvető szabályaira (ld. a kút lezárásáról gondoskodni kell, a kútba szennyező anyagot bevezetni tilos stb.) Előfordulhat az is, hogy a kútba direkt módon szennyvizet vezetnek.

Vízgazdálkodás

Az illegális kutakból kitermelt vízmennyiség nem jelenik meg a vízgazdálkodásért felelős minisztérium, a vízügyi hatóságok és vízügyi igazgatóságok nyilvántartásában, a rendelkezésükre álló adatok nem tükrözik a tényleges vízkivételt, ezért vízkészlet-gazdálkodási feladataik ellátása sem megfelelő. Nehézséget okozhat így annak eldöntése, hogy egy új, vízhasználatra irányuló engedély benyújtása esetén a kérelemben érintett vízadó réteg igénybe vehető-e többlet vízkitermelés céljából. Előfordulhat az is, hogy az illegális vízkivételek miatt a valóságban túltermelés történik, de a rendelkezésre álló vízhasználati adatok szerint van szabad vízkészlet, így az újonnan benyújtott kérelem nem utasítható el vízkészlet hiányára hivatkozással, az illegális létesítmények felderítésére pedig nem kerül sor.⁴ Az illegálisan létesített kutakból kivett vízmennyiség mértéke nem ellenőrizhető, a vízhasználó nem motivált abban, hogy víztakarékos technológiát alkalmazzon, ami pedig vízpazarláshoz vezet.

⁴ A belügyminiszter által idézett vízgyűjtő-gazdálkodási terv szerint: „Gyenge állapotúak, azaz egyértelmű vízhiányt jeleznek a süllyedő trendet mutató tiszántúli területek, de szinte az egész Alföld bizonytalan (a 33-ból 30 víztest ide esik), tehát a felszín alatti vízkészletek kihasználtsága közel teljes (92 %) – a vízmérleg könnyen átfordulhat negatívba. A domináns ok a kutakkal történő vízkivétel, amelyen belül az ivóvízkivétel 66%-ot, az öntözés 3%-ot, a szintén öntözésnek tekinthető illegális vízkivétel 22%-ot jelent.” Felszín alatti víztestek mennyiségi állapotának minősítése fejezet 5.2.1. pont

Társadalmi szempontok

Az illegális vízkivételek eredményeképpen azokat is hátrány érheti, akik a jogszabályi előírásoknak megfelelően létesítenek és üzemeltetnek kutat. Előfordulhat, hogy az illegális vízkivételek miatt nem jutnak megfelelő minőségű vagy elegendő mennyiségű vízhez a jogszerűen eljáró engedélyesek. A felszín alatti vizek vonatkozásában bekövetkezett negatív változásoknak az átlagember számára jelenleg kevésbé feltűnő jelei és következményei vannak. Az okozott problémák általánossá válása és felerősödése azonban súlyos következményekkel járhat. Az ivóvízbázisok és stratégiai vízkincsek elszennyeződése, a házi kertek felszín alatti vízből történő locsolásának ellehetetlenülése, egészségi problémák megjelenése, az engedély nélküli vízhasználatok következtében fellépő vízszintsüllyedések miatt a felszín alatti víztől függő ökoszisztémák károsodása, továbbá öntözési igények keletkezése olyan területeken vagy olyan kultúrák esetében, ahol a természetesen öntözés nélkül is jó adottságok lennének, ha nem következne be a talajvízszint süllyedése, mind negatív hatásként említhető. Emellett a felszín alatti vizek megtisztítása bonyolult és többnyire igen költséges technológiával kivitelezhető.

Az engedély nélküli kútfúrás okai

A miniszter álláspontja szerint a jogkövető magatartás hiányának oka *elsődlegesen*, hogy alacsony a kockázata annak, hogy arról a hatóságok tudomást szereznek, így a szankcionálásra sem kerül sor. A döntően felszín alatt elhelyezett létesítmények és a felszínen megjelenő kútszáj süllyesztett formában akár egy rejtett aknában is kivitelezhető, tehát könnyen elrejthető. Egy 30-40 m-es talpmélységű kút ideális terepi körülmények esetén néhány óra alatt fúrható, tehát a kivitelezés sem feltűnő tevékenység. A házi vízhasználati célú kutak esetében az engedély nélküli üzemeltetés sem szembetűnő, és a tapasztalatok szerint sem a települési önkormányzatok jegyzői, sem a vízügyi hatóság nem rendelkeznek kapacitással arra, hogy módszeresen ellenőrizzék a kutak jogi státuszát.⁵ A mezőgazdasági öntözés céljára létesített illegális kutak esetében az üzemeltetés többnyire nagyobb kockázattal jár, hiszen öntözési idényben a vízhasználat egyértelműen felfedezhető, akár távérzékelési eszközökkel is felderíthető. Ennek ellenére a vízügyi hatóságnak az utóbbi években nem volt kapacitása arra, hogy célzott ellenőrzéseket hajtson végre. *Másodlagos* okként említhetők a költségek. A megfelelő szakképzettséggel rendelkező személy által végzett kútfúrásnak magasabbak a költségei, a vízügyi hatóság engedélyének megszerzéséhez pedig igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni.⁶ A vízügyi hatósági eljárásokban fizetendő igazgatási szolgáltatási díj mértéke a felszín alatti vizek vonatkozásában a vízhasználat mennyiségétől függ. Az engedélyezési eljáráshoz kapcsolódó igazgatási szolgáltatási díj mértéke – figyelembe véve, hogy a vízhasználatához általában nem kapcsolódik vízkészletjárulék-fizetési kötelezettség, illetve az esetlegesen máshonnan történő vízbeszerzés költségét – nem tekinthető magasnak.⁷

⁵A kutakkal kapcsolatos hatósági eljárások lefolytatása megoszlik a vízügyi hatóság és a települési önkormányzat jegyzője között. A 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés c) pontja határozza meg azokat az eseteket, amikor a jegyző jár el.

⁶Az igazgatási szolgáltatási díj mértékét a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 33/2005. (XII. 27.) KvVM rendelet 1. sz. melléklete határozza meg, a vízhasználat mennyiségétől függően 40.000 Ft-tól 350.000 Ft-ig terjed a fizetendő díj. Termásvíz-kitermelés esetén pedig 80.000 Ft-tól 700.000 Ft-ig terjed.

⁷A tárcsa elemzése szerint, ha a 14,9 m³/nap maximális vízmennyiséget ténylegesen felhasználó mezőgazdasági célú öntözőkút (amelyből történő vízkivétel a vízhasználat jellegére tekintettel mentes a vízkészletjárulék fizetési kötelezettség alól) helyett a vizet a vízhasználó vízmű hálózatról veszi ki, a víz fogyasztásának a díja köbméterenként 241 Ft-os árral számolva (Duna Menti Regionális Vízmű Zrt. honlapján közölt ár, a szolgáltatás alapdíjával nem számolt) napi 3590,9 Ft-ra adódna. Ezzel számolva a kút hatósági engedélyeztetésének 90.000 Ft-os költsége kb. 25 vízhasználati nap alatt térülne meg, ha ezt igen jelentősen, kétszeres szorzóval túlbiztosítjuk, és 50 vízhasználati napos megtérüléssel kalkulálunk, a beruházás engedélyeztetésére fordított költség aránya nem jelentős mértékű.

A kutak jelentős részét ugyanakkor a jegyző engedélyezi,⁸ ebben az esetben illetéket kell leróni,⁹ melynek összege a kútfúrás költségéhez képest nem jelentős. Az engedélyeztetés műszaki dokumentációja nem bonyolult, vagyis a tervezés sem indukál nagy költségeket. *Harmadsorban* ok lehet a lakosság államigazgatással szembeni bizalmatlansága, aminek kiindulópontja az attól való félelem, hogy amennyiben az állam tudomást szerez a kútról, akkor annak üzemeltetését kötelezettséggel terheli.

Tervezett szakpolitikai intézkedések – az illegális kútfúrás felderítése és az illegális kútfúrás visszaszorítására

Az illegális kútfúrások és kutak felderítése elsősorban célzott, szisztematikus hatósági intézkedésekkel lenne megvalósítható, ami jelentős ráfordításokat igényel. Ezek eredménye azonban azonnali nyereségként napjainkban nem jelentkezne, az a jövő nemzedékeinek biztosítaná a vízkészletek hosszú távú felhasználhatóságát és minőségének megőrzését. Az ország vízkincsének megőrzése nemzetstratégiai érdek is. Azonnali és kézzel fogható nyereség hiányában a társadalom egyes csoportjai a hosszú távú vízgazdálkodási érdekekkel és a megelőzés elvével – mint környezetjogi alapelvvel – szemben inkább a gyors gazdasági fejlődést részesítik előnyben, mely a vizeknek, mint természeti erőforrásnak az intenzívebb és szabadabb felhasználásával jár. Ezek a körülmények a szakpolitika tervezett intézkedéseinek megvalósíthatóságára is befolyást gyakorolnak. A jogszabályi feltételek jelenleg is lehetővé teszik, hogy a vízügyi hatóság az illegális kútfúrással kapcsolatban eljárjon. A belügyminiszter álláspontja szerint e téren jelentős jogalkotói lépés volt a Vgtv. módosítása, amely a négyszeresére emelte a vízgazdálkodási bírság mértékét, illetve széles körben kiterjesztette az alkalmazhatóságát.¹⁰ Ilyen mértékű bírság már jelentős visszatartó tényezőként jelentkezhet. Önmagában a jogszabályi háttér, az előírt szankciórendszer azonban kevés. A rendelkezések betartásának a miniszter álláspontja szerint csak úgy lehetne érvényt szerezni, ha a hatóság személyi állományának létszámát növelnék, a helyszíni jelenlét és az ellenőrzések, felderítések biztosítására szükséges egyéb tárgyi és anyagi erőforrások is rendelkezésre állnának. További problémát jelenthet ugyanakkor, hogy illegális kút létesítésének gyanúja esetén a hatóság konkrét tények, bizonyítékok hiányában szemlét,¹¹ vagy hatósági ellenőrzést¹² a tulajdonhoz való jog védelme miatt nem végezhet. A kapott tájékoztatás értelmében a Kormány a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjrendszerének átalakítását tervezi, melynek lényege hogy a vízszolgáltatás költségeit a központi költségvetés fedezné a jövőben.¹³ Amennyiben rendelkezésre állnak majd alacsonyabb üzemeltetési költségű térségi vízpótló és -elosztó művek, úgy a gazdáknak nem fog érdekükben állni a magasabb üzemeltetési költségekkel jellemezhető felszínalatti vízhasználat, és az engedély nélkül létesített és üzemeltetett kúthoz kapcsolódó bírság kockázatának felvállalása. A hatóság érdekérvényesítő képességének támogatásához szükség lenne a létszám növelésére, a feladatok ellátásához pedig hatósági tapasztalattal és helyismerettel rendelkező szakemberek szükségesek.

⁸ 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés c) pont

⁹ Ez 10.000 Ft egyszeri kiadást jelent.

¹⁰ A módosítás 2012. május 5-én lépett hatályba. A vízügyi hatóság a jogsértő magatartás súlyához igazodva akár 1.000.000 Ft-ot, természetes személy esetén 300.000. Ft-ot is kiszabhat a vízgazdálkodási előírásokat megszegőkre.

¹¹ Ket. 56. §

¹² Ket. VI. fejezet szerinti

¹³ Kihirdették a mezőgazdasági vízszolgáltatás díjképzési rendjéről szóló 115/2014. (IV. 3.) Korm. rendeletet, amely megvalósította a mezőgazdasági vízszolgáltatásdíjának központi költségvetésből történő finanszírozását: „6. § (1) A mezőgazdasági vízszolgáltatás díját – a vízügyi igazgatási szervek útján – a központi költségvetés biztosítja.”

Fontos továbbá az informatikai háttér kiépítése, amely alapján az ellenőrzések tervezhetővé válnak (térképi háttér adatbázis, légi fotók, ismert vízilétesítmények helye és a vízkivétel mértéke). Ezáltal lehetővé válna például olyan területek felderítése, ahol térinformatikai módszerekkel nyomon követhető az intenzív vízhasználat, ahol nem áll rendelkezésre a területen felszíni víz, viszont vízjogi üzemeltetési engedély sem került kiadásra. A folyamatos területi jelenléthez ugyanakkor komoly erőforrások szükségesek (gépjármű, műszerek, terepi mintavételi eszközök, laboratóriumi háttér, stb.)

Az engedély nélküli kutakkal történő vízhasználat és a vízügyi hatóság által vezetett vízkészlet-nyilvántartás összefüggései (a vízhasználatokkal kapcsolatos engedélyek nem valós adatok alapján kerülnek kiadásra)

Reprezentatív adatok hiányában nem becsülhető a vízkészlet-gazdálkodásra gyakorolt hatás tényleges nagysága. A problémamértéke nagy valószínűség szerint országos szinten eltérő, és ennek megfelelően a vízgyűjtő-gazdálkodási tervben meghatározott víztestek szintjén is jelentős a szórás. Megfelelő kutatások nélkül ez a kérdés megalapozottan nem válaszolható meg.

Az illegális kútúrások következtében kialakuló hatások, mint a Víz Keretirányelv végrehajtásának akadályai

A Víz Keretirányelv célja, hogy a felszíni és felszín alatti vizek 2015-re jó állapotba kerüljenek. Az e cél eléréséhez szükséges intézkedéseket a vízgyűjtő-gazdálkodási terv foglalja össze. A gyenge állapotú, sekély, porózus és hegyvidéki víztestek gyenge állapotához az illegális vízkivételek is hozzájárulnak. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv egyik intézkedése az engedély nélküli vízhasználatok megszüntetése, illetve engedélyezett körbe történő bevonásuk. Az ellenőrizetlen, rosszul kiképzett vízilétesítmények és engedély nélküli tevékenységek veszélyeztetik a felszín alatti víztestek kémiai jó állapotát is.

A jegyzői hatáskörbe tartozó kutak engedélyezési eljárásának hatékonysága

A fentiekben kifejtetteken túl e körbe tartozó engedélyezési eljárások hatékonyságáról nincs adat, ugyanakkor ezen eljárások előnyeként említhető, hogy a lakosság közvetlenül, olcsón és egyszerűen tud élni a kútúrás engedélyezésének lehetőségével. Az önkormányzat ügyintézői helyismerettel rendelkeznek, és adott esetben egyszerűbben, kisebb költséggel tudnak helyszíni szemlét tartani, mint a sokkal nagyobb illetékességi területen eljáró vízügyi hatóságok.

A vízhasználók motiválása felszín alatti vízhasználat helyett felszíni víz igénybevételére

Felszíni vízhasználatra ott van lehetőség, ahol azt a természeti adottságok vagy a mesterségesen kialakított felszíni víztestek lehetővé teszik. A vízhasználók igénye az, hogy minél olcsóbb üzemeltetési költséggel a szükséges minőségű és mennyiségű vízhez jussanak. Ehhez igazodnak a szakmai törekvések is, de azzal a feltétellel, hogy a hosszútávon fenntartható vízgazdálkodás (amely magában foglalja a vizek jó minőségi és mennyiségi állapotának megőrzését) biztosítható legyen. Hatályos jogszabályi előírások alapján pl. a kiváló minőségű, akár előkezelés nélkül is emberi fogyasztásra alkalmas vizek kizárólag víztakarékos technológiákkal hasznosíthatók öntözési célra abban az esetben, ha közben más, kevésbé értékes vízkészlet és technológia is rendelkezésre áll. A vízkészletjárulék megállapításának rendszere is ezt a célt szolgálja, úgy, hogy piaci alapon szabályozza a vízhasználatokat terhelő járulék mértékét, így az értékesebbnek minősülő vizek hasznosításához a járulék számításánál magasabb szorzó kapcsolódik.

2. A vidékfejlesztési miniszter válasza

A vízvédelemért 2014. június 6.-ig felelős vidékfejlesztési miniszter válasza értelmében engedély nélkül létesített kút esetében a hatósági kontroll elmarad, az esetlegesen okozott kár orvoslása, az eredeti állapot helyreállítása igen költséges, sok esetben nem is lehetséges. Az illegálisan fúrt kutak nagy részének létesítésénél nem működik közre megfelelő szakképzettséggel rendelkező szakember. A nem megfelelően kiképzett kutak potenciális szennyezőforrások, mivel sok esetben a kút létesítésénél átfúrják azokat a vízzáró rétegeket, melyek a szennyezett talajvíz mélyebb rétegekbe történő leszivárgását megakadályozzák. Engedély hiányában elmarad a kutak vízminőségének vizsgálata is, amely alapján megállapítható lenne, milyen célra (öntözővíz, ivóvíz, stb.) használható fel a víz.

3. Magyar Hidrológiai Társaság válaszából

Az engedély nélküli kutak okozta problémák

A kutak olyan sajátos létesítmények, melyek az ember szeme elől rejtve nyerik ki a vizet a felszín alól. A kutak minőségi kivitelezését hivatott szolgálni a megfelelő terv, a kivitelezést megelőző szakmai hatósági kontroll, az, hogy a kút a szükséges és elismert szakismerettel, és a szakszerű kivitelezéshez megfelelő eszközökkel rendelkező kútfúró létesítse, továbbá az, hogy a létesítés során a beruházó érdekeit képviselő műszaki ellenőr működjön közre. Az ország ivóvízellátása jelentős részben felszín alatti vízből történik, ezért fontos annak védelme. Minden szakszerűtlenül vagy ellenőrizetlenül megépített, vagy meghibásodott kút veszélyt jelent a még jó minőségű felszín alatti vízre azáltal, hogy az ilyen kutakban a szennyezett talajvíz közvetlenül a mélyebb rétegekbe juthat le. Az engedély nélküli kutaknál a megrendelő részéről az elsődleges szempont az olcsóság, ezért a műszaki kialakítás általában nem megfelelő. Ha a hatóságnak csak utólag, a bejelentés alapján adódik lehetősége, hogy a kút kialakítását vizsgálja, tovább nőhet annak a valószínűsége, hogy nem megfelelő kutak létesülnek, és a még jó minőségű felszín alatti vizek állapota romlik, ezzel akár visszafordíthatatlan károkat is okozva a közös vízkincsben. Mindez elsősorban a vidéki lakosság ivóvízhez jutását fogja veszélyeztetni. A kút javítása sokszor drágább, mint annak megszüntetése és egy új kút létesítésének a költsége együttesen. A kivitelezésnél gyakori, hogy a kútfúró szennyvíz lefolyócsövet, vagy más műanyag csövet alkalmaz, amelyeknek nem megfelelő a szilárdsága, esetleg a minősége sem. Jellemző az egycsöves kútszerkezet (nincs kezdőrákat, technikai rákat, nincs palástcementezés), vagyis a szennyezett talajvizek leszivárgását a kút mellett nem akadályozzák meg. Ilyen esetekben a kút megszüntetése és a furat eltömedékelése javasolható, de vannak olyan esetek, amikor a kút javítására is lehetőség van.

Az engedély nélküli kútfúrás okai

Annyira elszaporodtak az engedély nélküli kútfúrások, hogy könnyebb azt megválaszolni, milyen körben kéri meg az engedélyt: ez a kör a vízművek, és a pályázati pénzeket megcélzó beruházók. Az engedélyezési eljárás hosszadalmas, körülményes, drága, és a járulékos költségek (pl. tervezési, vizsgálati, nyilvántartási) tetemesek.

Az engedély nélküli vízhasználat és a vízkészletjárulék-kiesés mértéke

Az első vízgyűjtő-gazdálkodási tervben a vízügyi igazgatóságok szakemberei megbecsülték az engedély nélküli vízkivételek mértékét, a jegyzői hatáskörbe tartozó házi vízellátást biztosító kutakra is tekintettel. A becsült, nem engedélyezett módon kivett vízkészlet éves szinten tízmilliós nagyságrendű (kb. 24 millió m³/év). A vízkivétel szezonálisan, a vegetációs időszakban történik. A kutak építésével foglalkozó szakemberek becslése szerint az évente elkészülő 4000-5000 kút 90%-a engedély nélkül épül.

Ezek között 20-30% csak a talajvízkút, a többség rétegvizet tár fel. A kutak jelentős többségét az alföldi öntöző kutak adják, amelyek esetében az öntözés után fizetendő vízkészletjárulék kiszámításakor alkalmazandó gazdasági szorzó nulla, így kizárólag a használt vízmennyiség vonatkozásában van bejelentési kötelezettsége az engedélyesnek, vízkészletjárulékot nem kell fizetnie.

A vízkészlet-gazdálkodásban, a vízjogi létesítési engedélyezési eljárások lefolytatása során, valamint a Víz Keretirányelv végrehajtása kapcsán felmerülő negatív hatások

A probléma súlya nehezen mérhető fel, mert a tevékenység hatása késve jelentkezik, amikor már nagyon nehéz beavatkozni. A felszín alatti vizek vonatkozásában mindig a megelőzés volt a stratégia, mivel az elszennyezett vízáadó réteg vagy terület kármentesítése hosszú és költséges folyamat, és a sikeressége is kétséges. A vízszintsüllyedés hatásának mérséklése, vagy helyreállítása évtizedekig tart (pl. a Dunántúli-középhegységben a karsztvíz, vagy a Duna-Tisza-közi Homokhátságon a talajvíz esetében). Az engedélyezési eljárásokban a vízgazdálkodási nyilvántartásokban nem szereplő, engedély nélküli vízkivételeket a vízmérleg-számításokban nem tudják figyelembe venni, így a hatóság nem rendelkezik a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges adatokkal. Előfordulhat, hogy a jogszerűen eljáró, tevékenységét engedélyeztetni kívánó ügyfél kérelmét utasítja el a hatóság, mert a monitoring alapján nem áll rendelkezésre az igényelt vízkészlet, vagy a trendszerű változások negatív képet mutatnak. A nemzeti vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó szabályozás nem egyértelmű, mivel a kizárólagos állami tulajdonban lévő felszínalatti vizekkel a vagyonkezelő vízügyi igazgatóságoknak kellene gazdálkodniuk, azonban az ehhez szükséges jogkörökkel nem rendelkeznek. A hatóságok ellenőrzési hatáskörük gyakorlására kapacitási problémák miatt nem képesek. Ennek orvoslása érdekében a vízkészletjárulék-bevétel egy részét közvetlenül az ellenőrzésre kellene fordítani, amelyre jelenleg nincs jogi lehetőség. Az első vízgyűjtő-gazdálkodási terv is megállapította, hogy az illegális vízhasználatok jelentős vízgazdálkodási problémát eredményeznek. Ennek felszámolására több intézkedést is megfogalmaztak, pl. a hatóságok megerősítése, engedélyek felülvizsgálata, az illegális létesítmények felszámolása, vagy legalizálása. A jó állapot elérése és fenntartása nem teljesíthető, ha az engedély nélküli tevékenység aránya növekszik.

A hatósági jogalkalmazás, a hatóság érdekérvényesítő képességének támogatása

A vízügyi hatóságnak is számos problémával kell szembesülnie, mivel a jogszabályok bonyolultak, ellentmondásosak, rugalmatlanok. A döntéshozatalhoz nem áll rendelkezésre megfelelő színvonalú helyzetelemzés, állapotértékelés. A vízgyűjtő-gazdálkodási tervben foglalt keretszámok, irányelvek alkalmazásának, intézkedések végrehajtásának módja sem egyértelmű a hatóság számára. Helyenként a túlszabályozás, más esetekben a szabályozási hiányosságok okoznak problémát. Szükség lenne a szabályozás teljeskörű, a gyakorlati szakemberek bevonásával történő felülvizsgálatára, az engedélyezési eljárás lényeges leegyszerűsítésére, megfelelő döntéstámogató háttéranyagokra, informatikai rendszerre, a hatósági munka felgyorsítására, az eljárási illeték, hatósági szolgáltatási díj csökkentésére, közérthető felvilágosításra és ellenőrzésre a jogkövető megatartás elősegítése érdekében.

4. A Közép-dunántúli és a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóság válasza

Az engedély nélküli kútfúrás okai

Az engedély nélküli kútfúrás főként az önkéntes jogkövetés hiányára és a gyenge hatósági fellépésre vezethető vissza. Fontos lenne a lakosság rendszeres tájékoztatása is arra vonatkozóan, hogy kutat fúrni csak engedély birtokában lehet.

Ezen kútfúrások nagy része felderítetlen, lakossági bejelentés, más hatóság jelzése, illetve helyszíni ellenőrzések során fedezhető csak fel az engedély nélküli létesítés. A hatóság jelenlegi létszámával alkalmatlan felderítő munka végzésére, az eseti bejelentések vizsgálatát is csak nehézségek árán tudja elvégezni, és a kötelező éves ellenőrzések lefolytatása is komoly nehézségekbe ütközik. A vízügyi hatóság jelentős megerősítésére lenne szükség. Az egyik hatóság beszámolt arról, hogy a válaszadás időpontjában 31 fővel működött, a hatóságnak kb. 3500-4000 eljárást kell lefolytatnia, valamint 26.000 megkeresés érkezik évente. Az illegális vízhasználatok csökkentése a hatóságok fokozottabb ellenőrző tevékenységével, a vízhasználók jogkövető magatartásának erősödésével, és a szigorúbb felelősségre vonással érhető el. A hatóság álláspontja szerint a fokozottabb hatósági felügyeleti fellépés preventív erővel bírna. A kútfúrók képzetlenek, nem ismerik a kút létesítésére vonatkozó jogi szabályozást, vagy szándékosan nem tartják be azt, nem tájékoztatják a megrendelőt a kútfúrással kapcsolatos feltételekről, kötelezettségekről. További ok a megrendelő jogi tájékozatlansága, vagy a jogszabályi rendelkezések figyelmen kívül hagyása. A kutak engedély nélküli létesítésének visszaszorítását szolgálná, ha a kútfúrók csak a vízügyi hatósági engedéllyel végezhetnék a tevékenységüket, és az engedéllyel rendelkező kútfúrókról a hatóság nyilvántartást vezetne. A nyilvántartásnak tartalmaznia kellene, milyen paraméterű kutak fúrására szól az engedély, valamint, a kútfúrók minősítésében szerepet kellene kapnia a Magyar Mérnöki Kamarának, és a Magyar Vízkútfúrók Egyesületének. Felhívta a figyelmet arra, hogy jelenleg nincs szabályozás a vízkútfúrók szakmai képzésére és vizsgakövetelményeire vonatkozóan.

Az illegális kútfúrás által okozott problémák

Az engedély nélküli vízhasználatok jelentősen befolyásolják a mennyiségi és minőségi vízgazdálkodást. A felszíni vízfolyásoknál csak akkor jelent gondot az engedély nélküli vízvételzés, ha kis vízhozamú vízfolyásra, vízhiányos időszakban, nagy mennyiségű víz kitermelésére alkalmas berendezés települ engedély nélkül. A felszín alatti vizek esetében elsősorban a termálvizeknél és az I. és II. osztályú rétegvizeknél jelentős a negatív hatás. A vizek vagyongazdálkodói, a vízügyi igazgatóságok nem rendelkeznek adatokkal az illegális vízkitermelés mennyiségéről, ezért nem tudják pontosan, hogy az adott vízadó rétegben mekkora szabad, le nem kötött vízmennyiség. A vízügyi hatóságok pedig így nem megfelelő, illetve a tényleges mennyiségi gazdálkodást nem tükröző adatokra támaszkodva adják ki a vízjogi engedélyeket. Szélsőséges esetben előfordulhat, hogy az engedélyben biztosított kitermelhető és felhasználható vízmennyiség a valóságban csak csökkent mértékben, vagy egyáltalán nem is áll rendelkezésre. A vizek, vízbázisok minősége is veszélybe kerülhet, ha az illegális vízhasználat során ellenőrizetlen minőségű víz kerül vissza a felszín alatti vízbe vízminőség romlást előidézve. A termálvíz-vízadókat kivéve vízkészlet-használat iránti igény, engedélykérelem elutasítására eddig nem került sor.

A szakszerűtlenül kialakított kutak potenciális szennyező forrást jelentenek a felszín alatti víz vonatkozásában. A szennyezést jelentheti a felszínről bejutott szennyeződés, vagy a különböző vízadó rétegek közötti keveredés is. A vízhasználat után meg nem fizetett vízkészlet-járulék a központi költségvetés vonatkozásában bevétel kiesést jelenthet.

A létesített kút utólagos bejelentése esetén a már elkészült kút állapota, szerkezete, átalakíthatósága vizsgálatokkal megállapítható, de költséges. Az engedély nélkül eltömedékelés esetén annak szakszerűsége külső vizsgálatokkal nem igazolható, a kút kibontása pedig szintén jelentős költségekkel jár.

5. A felszín alatti vizekre vonatkozó jogszabályi változások, valamint a vízkútfúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet szabályai

A felszín alatti vízkészletekre vonatkozó jogi szabályozást az Alaptörvényhatályba lépését követően több esetben módosították. A mezőgazdasági öntözés támogatása érdekében a vonatkozó szabályozás felülvizsgálatának célja az volt, hogy a – 2012. december 22. napján törvény erejénél fogva – lejáró öntözési engedélyek újbóli kérelmezése helyett a határozatlan időtartamra kiadott vízjogi üzemeltetési engedélyek továbbra is hatályban maradjanak azzal a feltétellel, hogy a kivett vízmennyiség mérését ezen tevékenység, és egyúttal minden öntözési tevékenység esetében összegző vízmérővel kell biztosítani.¹⁴

Felfüggesztették a mezőgazdasági termelés területén a kizárólag energetikai célból kitermelt termálvíz visszatáplálásának kötelezettségét 2015. június 30-ig terjedő időszakra (az eredeti határidő 2012. december 22. volt).¹⁵ Az indokolás szerint termálvíz visszatáplálásának kötelezettsége megfelelő intenzitású beruházási támogatás hiányában a magyar geotermikus energiahasznosítás súlyos meggyengüléséhez vezetett, a kertészeti termelésben a geotermikus energiahasznosításban érintett felhasználók többségének ellehetetlenülését és az ágazat súlyos versenyhátrányát okozhatta volna. E mellett megteremtették a lehetőséget, hogy a felszínen maradó, vissza nem táplált vízre vonatkozó kibocsátási határértékeket szintén csak 2015. június 30-a után kelljen teljesíteni.¹⁶ Két kormányrendelet módosításával¹⁷ bevezették az egynyári öntözésre szóló vízjogi üzemeltetési engedélyt, és így megteremtették – az indokolás szerint - az egyszerűbb és gyorsabb öntözéslehetőségét.

A Vgtv. módosítása érdekében önálló képviselői indítványként benyújtott és azóta visszavont javaslat¹⁸ célja volt, hogy az 50 méteres talpmélységet meg nem haladó, a talajvízkészletet igénybe vevő kutak létesítése és üzemeltetése vonatkozásában megszüntesse az engedélykötelezettséget, és kizárólag bejelentéshez kösse e tevékenységek végzését. A módosítás célja az indokolás szerint az időjárás szélsőségek mezőgazdaságot érintő hatásainak enyhítése, a talajvizet felhasználó, kizárólag mezőgazdasági öntözéscéljára létesíteni kívánt és már üzemeltetett kutak bejelentése, illetve utólagos legalizálása úgy, hogy ez a gazdálkodókra nézve ne jelentsen valós terhet és az öntözési vízfelhasználás zökkenőmentesen folytatódhasson.

A vízkútfúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet határozza meg a felszín alatti vizek kitermelésével, visszatáplálásával, dúsításával, továbbá megfigyelésével kapcsolatos vízilétesítményekre, valamint vízimunkákra, különösen azok tervezésére, kivitelezésére, üzemeltetésére és megszüntetésére, továbbá a tervezőt, kivitelezőt, az építtetőt és a műszaki ellenőrt a tárgyi tevékenységgel összefüggésben érintő jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat, mely rendelet – a megállapítási részben foglaltaknak megfelelően – felülvizsgálatra szorul.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

¹⁴A vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet módosítása

¹⁵A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, valamint a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. r. módosítása

¹⁶A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. r. módosítása

¹⁷A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet, valamint a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet módosítása

¹⁸2013. május 28-án benyújtott T/11335 sz. törvényjavaslat, Györfly Balázs és Jakab István országgyűlési képviselők (FIDESZ) önálló indítványa. Az indítványt 2014. február 2-án visszavonták.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben – tekintettel a problémakör jellegére – fennálltak a hivatalból történő vizsgálat elrendelésének feltételei. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés b) pontja szerint a biztos tevékenysége során, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával, megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott jogokra, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság arra mutatott rá,¹⁹ hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is kiemelte,²⁰ hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság rámutatott,²¹ hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

¹⁹22/2012. (V. 11.) AB határozat

²⁰13/2013. (VI. 17.) AB határozat

²¹9/1992. (I. 30.) AB határozat

Az Alkotmánybíróság a bírósági határozatok kapcsán kifejtette,²² hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. Ha a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Ugyanígy a közigazgatási eljárásban is a közhatalom gyakorlása során a hatóság a külső jogalanyok irányában jogokat és kötelezettségeket határoz meg, és önkéntes teljesítés hiányában ennek állami kényszerítő eszköz útján érvényt szerez. Amennyiben a végrehajtás elmarad, az ebben az esetben is a jogállamiság sérelméhez vezet.

2. Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, hogy: *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ez megfelel annak a tartalomnak, amely szerint az Alaptörvény Hitvallásában kiemelt hangsúlyt kapott a jövő nemzedékekért vállalt felelősség: „Vállaljuk, hogy (...) 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.”*

Az Alkotmánybíróság már korai határozatában, az élethez való joggal összefüggésben kiemelte,²³ hogy *„az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására”*.

Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmi egységéhez teremti meg a közös alapot.

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint: *„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.”*

Az Alaptörvény szerint tehát a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei (kizárólagos állami tulajdon) a nemzeti vagyon részét képezik, és egyúttal a nemzet közös örökségét is alkotják. Az Alaptörvény P) cikke és a 38. § cikk (1) bekezdése egyrészt a természeti erőforrások horizontális védelmének a követelményét erősíti meg, másrészt előírja a nemzedékek közötti igazságosság követelményét.

A következő ombudsmani gyakorlat szerint²⁴ horizontális védelem azt jelenti, hogy minden, a természeti erőforrást érintő állami és önkormányzati döntésnél, a jogszabályok megalkotásánál integráltan kell figyelembe venni a természeti erőforrások megóvásának követelményét, és ezen döntések, jogszabályok meghozatalakor nemcsak a jelen nemzedék közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek a biztosítását is. Más szóval, a most rendelkezésre álló vízkészlettel, mint természeti erőforrással gazdálkodni kell a most, és a jövőben felmerülő vízhasználati igények fenntartható kielégítése érdekében. A most rendelkezésre álló vízkészlet pedig akkor marad a jövőre nézve is felhasználható, ha az mennyiségi és minőségi védelemben részesül.

²²46/1991. (IX.10.) AB határozat

²³64/1991. (XII. 17.) AB határozat

²⁴ Ld. A JB-1078/2012., A JB-813/2012. számú jelentéseket

3. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, valamint, aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”

Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása tekintetében a XXI. cikket az Alaptörvény P) cikkével együttesen kell értelmezni. Az Alkotmánybíróság megállapította,²⁵ hogy az egészséges környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni.

Az Alkotmánybíróság a „véges javak” kapcsán rögzítette²⁶ hogy az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére, ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. A lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely a 37. cikkében kimondja, hogy „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.” E rendelkezésekre is figyelemmel kell lenni az alkotmányos szabályozás értelmezése során.

III. Az ügy érdemében

1. A vízkészletre vonatkozó stratégiák

Magyarország hidrogeológiai adottságainak köszönhetően – nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő jelentőségű – felszín alatti vízkészlettel rendelkezik. Azonban ez a természeti erőforrás is a „véges javak” közé tartozik, amelynek védelme és fenntartható használata nemzeti érdek. A rendelkezésre álló vízkészlet csak akkor marad hasznosítható, a víztől függő szolgáltatások csak akkor tarthatók fenn, ha azok védelme érdekében az állam, az önkormányzat, a magánszféra, a társadalom és a civil szektor szorosán együttműködik. Ehhez többek között a víz körforgásának megértése is szükséges, valamint a víz természetben, valamint a társadalomban meglévő fontosságának jól értelmezett ismerete, mind a döntéshozók, mind a társadalom részéről. Az a közfelfogásban elterjedt érvelés, amely szerint hazánk a rendelkezésre álló vízkészletét tekintve „nagyhatalomnak” számít, csak akkor állja meg a helyét, ha a döntéshozói szinttől kezdve az operatív, mindennapi tevékenységek során érvényesül a horizontális védelem követelménye. Hazánk ivóvíz-ellátása 95%-ban felszín alatti vízből biztosított. Amennyiben nem áll rendelkezésre az a felszín alatti és kisebb esetben felszíni víz, amely ivóvíz kitermelésre alkalmas, úgy az ivóvízhez való hozzáférés sem biztosítható. A víz az emberi élet nélkülözhetetlen feltétele, így nem véletlen, hogy több, a vízhez kapcsolódó stratégia, program született. A kutakat a felszín alatti vízkészlet használata, kivétele céljából hozzák létre, így az illegális kutak által generált problémák a felszín alatti vízkészletet érintő kérdésként jelentkeznek elsősorban.

²⁵28/1994. (V. 20.) AB határozat

²⁶28/1994. (V. 20.) AB határozat

A főbb vízkészlettel foglalkozó tervek és programok körébe tartozik a vízgyűjtő-gazdálkodási terv,²⁷ amely európai uniós kötelezettség végrehajtását szolgálja, a Nemzeti Vízstratégia,²⁸ a Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020 („a magyar vidék alkotmánya”),²⁹ a Nemzeti Környezetvédelmi Program,³⁰ valamint a Nemzeti Környezetvédelmi Program 2014-2019 tervezete.³¹

²⁷ „Gyenge állapotúak, azaz egyértelmű vízhiányt jeleznek a süllyedő trendet mutató tiszántúli területek, de szinte az egész Alföld bizonyítan (a 33-ból 30 víztest ide esik), tehát a felszín alatti vízkészletek kihasználtsága közel teljes (92%) – a vízmérleg könnyen átfordulhat negatívba. A domináns ok a kutakkal történő vízkivétel, amelyen belül az ivóvízkivétel 66%-ot, az öntözés 3%-ot, a szintén öntözésnek tekinthető illegális vízkivétel 22%-ot jelent.” (5.2.1 Felszín alatti víztestek mennyiségi állapotának minősítése). Lásd még vízgyűjtő-gazdálkodásiterv 8.3 Egyéb szennyezések megelőzése, illetve szennyezések kárelhárítása, kármentesítése. A vízgyűjtő-gazdálkodásiterv intézkedéseket is megfogalmaz ezzel kapcsolatban: M8. fejezet: Intézkedési 84 program b) További megvalósítandó intézkedések, és 2. melléklet: Célok, intézkedések – Intézkedési elemek rövid leírása, IP13: Szennyezett területek és haváriák veszélyességét csökkentő intézkedések (felszíni és felszín alatti vizekre vonatkozóan). A mennyiségi szempontból már túlhasználatot mutató vízkészletek vonatkozásában a vízgyűjtő-gazdálkodási terv a vízkészletjárulék rendszer továbbfejlesztésének fő irányaként az alábbi intézkedést célozta meg: „A mennyiségi szempontból már túlhasználatot mutató készletek esetében 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 kedvezőtlen változása esetén a kitermelési jogok korlátozása (mely feltételek megteremtése e javaslat e részétől függetlenül is része az intézményi háttér szükséges megerősítésének).” (8.1.6 Vízi szolgáltatások költségeinek visszatérülésére tett intézkedések).

²⁸ A vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszály kezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító konzultációs vitaanyag). Készítette: A Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetügyekért Felelős Államtitkárságának Vízügyért Felelős Helyettes Államtitkársága 2013. A Nemzeti Víz Stratégia tervezete letölthető: <http://www.kormany.hu/download/5/9e/c0000/Nemzeti%20V%20C3%ADzstrat%C3%A9gia.pdf>. A Vidékfejlesztési Minisztérium által készített, tervezeti formában létező Nemzeti Vízstratégia című dokumentum elsősorban az öntözéses agrárgazdálkodás felől közelíti meg a vízgazdálkodást érintő kérdéseket: „Az éghajlatváltozás, a szárazodás várhatóan növeli a vízhiányos területek nagyságát, főként az Északi-középhegységben és az Alföldön, a nagy folyóktól távol eső területeken. A vízhiány viszont növeli a vízkészletekért folyó versengést, konfliktusokat szül, korlátozásokat szül, ellenőrzés hiányában illegális vízhasználatokhoz vezet, ami az utóbbi években egy önmagát rontó folyamatot erősített fel.” „Az engedély nélküli vízhasználatok visszaszorítása érdekében átfogó intézkedési csomagra van szükség, ami egyrészt magába foglalja a jogszabályok bizonyos módosítását, valamint a felügyeleti tevékenység érdemi megerősítését.” (5.1.3. Intézkedések, Rövid távú teendők (- 2014)). A vízkészletek fenntartható használatának érdekében gazdasági szabályozók szintjén a vízkészletjárulék és a Víz Keretirányelv teljes költségmegtérülése kapcsán az alábbiakat tartalmazza: „Az eredeti jogalkotói szándék az idők folyamán erodálódott (a vízhasználók jelentős hányada jogszerűen vagy jogszerűtlenül nem fizet), és az időközben bekövetkezett szervezeti, intézményi és jogi változások sem kerültek érvényesítésre a járulékfizetés szabályaiban. Így a járulékok mértékében jelentős torzulás állt elő és egyúttal csökkent az állami bevétel, miközben a vízkészletek felértékelődése folyamatosan tart.” „A VKJ-hoz kötődő adatszolgáltatás megbízható, nélkülözhetetlen alapadata a vízhasználatok nyilvántartásának és egyúttal a vízmérleg készítésnek, de az elmondott okok miatt ez nem teljesül, így a vízkészletekkel való gazdálkodás alapjaiban sérült.” (5.1.2 Célmeghatározás, eszköztrendszer) „El kell érni a vízi szolgáltatások tekintetében a teljes költségmegtérülést, biztosítani kell az állami feladatok ellátásának megbízható finanszírozását.” (Hosszú távú teendők (-2027))

²⁹ <http://videkstrategia.kormany.hu/download/4/37/30000/Nemzeti%20Vid%C3%A9kstrat%C3%A9gia.pdf>. „A felszín alatti vízkészlet, melynek térbeli eloszlása egyenletesebb, európai viszonylatban is kiemelkedő jelentőségű. A hőerőművek és a halastavak kivételével a gazdaság a felszín alatti vízkészleteket részesíti előnyben, annak ellenére, hogy a készletek ezt éppen fordítva indokolnák. Vannak olyan területek, ahol a felszín alatti vízkészleteket szinte teljesen kihasználjuk (rétegvizeknél a Duna-Tisza köze és a Nyírség, karszt-vizek esetén pedig pl. a Dunántúli-középhegység területén). A Duna-Tisza közti Homokhátságon a talajvíz-szint süllyedés okoz problémát. Problémát jelentenek az engedély nélküli vízkivételek, nem csak mennyiségi szempontból, hanem mert szennyezési veszélyt jelentenek a közepes mélységű vízadók számára. A vízkészletek, különösen a sérülékeny ivóvízbázisok környezetének szennyeződése következtében gyakoriak a vízminőség problémák, illetve ennek veszélyei. Jelentős mezőgazdasági eredetű terhelést jelent a felszín közeli vízadókra a trágya és növényvédőszer használat.” (4.1.2 Vízkészletek, vízminőség)

³⁰ „A víztermelés döntő mértékben a felszín alatti vízkészletre alapozódik. Jelentős probléma az engedély nélküli vízkivétel, amely nem csupán mennyiségi problémákat okoz, hanem szennyezési veszélyt jelent a közepes mélységű vízadók számára. A vízkivétel hatással van a vízi környezetre is, az utánpótlódás és a különböző megcsapolási formák közötti érzékeny, hosszú távú egyensúlyt számottevően módosíthatja.” (1.1.2. Környezetpolitika, szabályozás és intézményrendszer, Vízgazdálkodás).

³¹ „Hazánk felszín alatti vízkészlete európai viszonylatban is kiemelkedő jelentőségű és minőségű: felszín alatti víztesteink 68%-ban elérik a VKI szerinti „jó állapotot”. A felszín alatti vizeket érintő hatások közé tartoznak a települési szilárd hulladéklakókból eredő szennyeződések (melyek az ország egész területét érinthetik), a kármentesítés alatt álló, vagy arra váró szennyezett területek (főként az ivóvízbázisokat veszélyeztetik), valamint a mezőgazdasági eredetű terhelések. A felszín

Megállapítjuk, hogy a vonatkozó stratégiák és programok mindegyike jelentős problémaként említi az engedély nélküli vízkivételeket, és egyes esetekben intézkedési javaslatot is megfogalmaznak. A stratégiák ugyanakkor a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, így kikényszeríthetőségük kérdéses. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv³² készítését és végrehajtását azonban a Víz Keretirányelv írja elő,³³ vagyis teljesítését az Európai Unió számon kéri, végrehajtása – a felszíni és felszín alatti vizek jó állapotának 2015-re történő elérése – tagállami kötelezettség.

A Víz Keretirányelv jelentőségét elsősorban az adja, hogy egységes alapokon szabályozza a felszíni, felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi védelmét, a pontszerű és diffúz szennyezőforrásokkal szembeni fellépést, és előírja a vizek jó állapotának eléréséhez vezető intézkedések vízgyűjtő szintű összehangolását. A Víz Keretirányelv rendelkezéseit integrált módon, a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés eszközeivel kell végrehajtani az érdekelték széleskörű bevonásával. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv egyik intézkedése pedig az engedély nélküli vízhasználatok megszüntetése.

Megállapítjuk, hogy a vízgyűjtő-gazdálkodási terv célkitűzéseit minden vízzel kapcsolatos szabályozást tartalmazó jogszabály-módosításnál figyelembe kell venni. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv egyben elsődleges eszköz a módosuló rendelkezések védettségi szint csökkenése, visszalépés tilalma aspektusából történő vizsgálatakor.

2. A vízjogi engedélyezési eljárás vízhasználatokkal kapcsolatos aspektusai

A vízkészlet véges természeti erőforrás. Törvényi előírás, hogy 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 vízigenyek a felhasználható vízkészlet mennyiségi és minőségi védelmére is tekintettel elsősorban a vízhasználat céljára még le nem kötött vízkészletből elégíthetők ki.³⁴ Új vízjogi engedély csak abban az esetben adható ki, ha az engedélyben meghatározott vízmennyiség biztosítható.³⁵

A vízjogi engedély egyik funkciója tehát a vízálléstartás vagy vízimunka műszaki, környezetvédelmi stb. jellemzőinek a meghatározása, előírása, engedélyezése.³⁶

Másik fontos feladata a lekötött vízkészlet biztosítása az engedélyes részére, vagyis a szerzett jog garantálása. Minél több az illegális kútfúrás és vízhasználat, annál kevésbé megbízható a vízkészlet-nyilvántartás és az annak adatain alapuló engedélyezés.

alatti vizek mennyiségét erősen befolyásolják továbbá a különböző vízkivételek, elsősorban a kommunális vízkivétel, hiszen az ország ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízből történik. Fontos még a mezőgazdasági, a bányászati és a geotermikus energiahasznosítási célú vízkivétel is, illetve továbbra is problémát jelent az engedély nélküli vízkivétel.”

³² Vízgyűjtő-gazdálkodási terv: „A Víz Keretirányelv előírja, hogy az EU minden tagállama készítsen a vizeinek természetes gyűjtőhelyeül szolgáló területekre, a vízgyűjtőre – ún. vízgyűjtő-gazdálkodási terv(ek)et, amely összefoglalja a vízgyűjtőn található vizek állapotfelmérése alapján azokat a szabályozásokat, programokat és intézkedéseket, amelyek biztosítják a vizek jó állapotának elérését. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv tehát nem kiviteli terv és nem ágazati terv, hanem a vizek jó állapotát célként kitűző és e környezeti célkitűzés elérését megalapozó, több szakterületet integráló stratégiai terv. Átfogóan – szabályozási, műszaki és társadalmi-gazdasági szempontból – ismerteti az ehhez szükséges intézkedéseket, beleértve azokat az intézményi feladatokat is, amelyek alapján folytathatók illetve elindíthatók a jó állapot megvalósítását szolgáló programok.”Tájékoztató Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről, letölthető: http://www.vizeink.hu/files/VGT_tajekoztato_20100618.pdf

³³ Víz Keretirányelv 4. cikk.

³⁴Vgtv. 15. §

³⁵Vgtv. 29. § (2) bekezdés

³⁶Vgtv. 29. § (1) bekezdés, 72/1996 (V. 22.) Korm. rendelet 3. §, 5. §

Potenciálisan előfordulhatnak azon esetek, amikor a vízkészlet túlhasználata esetében az engedéllyel rendelkező vízhasználó tevékenységét kell korlátozni az illegális vízhasználók miatt.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján³⁷ ha tartósan megbomlik az utánpótlódás és az összes vízkivétel egyensúlya, azaz a vízkivétel meghaladja az utánpótlódást, és emiatt tartós vízszintsüllyedés lép fel, vagy felszín alatti víztől függő ökoszisztéma (pl. védett mocsaras terület) károsodik, akkor nem teljesülnek a Vgtv.-ben³⁸ előírt, a Víz Keretirányelv átültetése során rögzített előírások. Amennyiben ez megtörténik, függetlenül annak okától³⁹ a vízügyi igazgatási és hatósági szervek – esetleg a vízvédelmi, vagy a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére –, intézkedni kényszerülnek.

A vízkivétel hivatalból történő korlátozásából a jogos vízhasználónak ugyan kára keletkezhet, melynek megtérítését jogosan kérheti, azonban a korlátozást, ha erről a vízügyi hatóság döntést hoz, végre kell hajtani a törvényben rögzített követelmények teljesítése érdekében. Ha a korlátozást nem természeti ok indokolja, hanem a vízjogi előírásokat sértő emberi tevékenység áll a probléma hátterében, akkor a hatóságnak elsősorban ezek megszüntetése érdekében kellene intézkednie, és csak akkor korlátoznia a jogos vízhasználatot, ha a vízhasználat fenntartásához szükséges feltételek ezek ellenére sem álltak helyre.⁴⁰

Ugyanakkor illegális vízhasználat okozta vízszintsüllyedés megakadályozása érdekében a hatóság csak a jogszerű vízhasználóval szemben tud fellépni, amennyiben az illegális vízhasználatról nincs tudomása. A vonatkozó jogszabályi előírásokra tekintettel a vízügyi hatóság tehát akkor is jogszerűen jár el, ha a korlátozást olyan vízszintsüllyedés miatt írja elő, amit a nem ismert engedély nélküli vízhasználatok váltottak ki.

A hatályos jogszabályok alapján jogerős engedéllyel rendelkező, legális vízhasználó megalapozottan bízik abban, hogy jogkövető magatartása védettséget élvez, a jogbiztonság követelményének érvényesülése miatt tevékenységét a vízjogi engedély által meghatározott kereteknek megfelelően szabadon gyakorolhatja. Az a jelenség azonban, hogy a vízkészlet túlhasználata esetében az engedéllyel rendelkező vízhasználó tevékenységét kell korlátozni az illegális vízhasználók miatta jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, és az egészséges környezethez való jog vonatkozásában is visszásságot okoz.

Minél több a jogszabályi előírásoknak megfelelően, vízjogi engedéllyel létesített kút, annál nagyobb biztonsággal elégíthetők ki a felmerülő vízigények, illetve biztosíthatóak vízjogi engedélyekben lekötött vízmennyiségek.

A hatósági engedélyezés oldaláról nemcsak a vízkészlet-nyilvántartás adataira – vagyis a rendelkezésre álló vízkészletre – van szükség az eljárás lefolytatásakor, hanem a felszín alatti vizek esetében a mennyiségi igénybevételi határérték ismeretére is. Ez az adat mutatja meg, hogy a rendelkezésre álló vízkészletből mennyi a még felhasználásra engedélyezhető vízkészlet.⁴¹ A hasznosítható felszín alatti vízkészletek igénybevételi határérték szintjén történő meghatározása az esetleges jövőbeni aszályok miatt keletkező vízigények kielégíthetőségére tekintettel is kiemelt fontossággal bír.

³⁷219/2004. 6.§ (1) bekezdés, 72/1996. (V. 22.) 12.§ b) pont, Vgtv. 15. § (1) bekezdés, Kvt.19. § (3) bekezdés

³⁸Vgtv. 15. § (1) bekezdés

³⁹ Ilyen ok lehet a csapadékhiány, a túlzott párolgás a nagy meleg és szél hatására, a mezőgazdasági művelési technológiák megváltozása miatti csökkenő beszivárgás vagy/és növekvő párolgás, a nagy vízkivételt okozó növényfajták termesztésére történő átállás, az engedélyezett mértéket meghaladó vízkivételek a létesítési engedéllyel rendelkező kutakból, az engedély nélkül létesített kutak üzemeltetése, a belvízelvezető rendszer talajvizet is megcsapoló módon történő üzemeltetése.

⁴⁰ A mezőgazdasági tevékenység változása miatt bekövetkező vízháztartási változásokat a természeti adottságok változásához hasonlóan kezelik.

⁴¹A Nemzeti Vízstratégia is foglalkozik ezzel a kérdéssel: „A mennyiségi viszonyok vonatkozásában meg kell határozni a felszíni vizek esetében a mederben hagyandó ökológiai minimum vízhozamot, valamint a felszín alatti vizek esetében a mennyiségi igénybevételi határértéket, amely a vízigények fenntartható módon történő engedélyezéséhez szükséges alapszükséglet.”

A belügyminiszter – aki a hatályos jogszabályi környezet alapján jelenleg felelős a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésért – fontos feladata, hogy kiemelt figyelmet fordítson a vízgyűjtő-gazdálkodási terv folyamatban lévő felülvizsgálata során az igénybevételi határértékek meghatározására, és legalább azon felszín alatti víztestekre vonatkozóan pontosítsa az adatokat és meghatározza az igénybevételi határértéket, amelyek mennyiségi állapota nem egyértelműen jó. Ez a vízhasználók érdeke is egyúttal, hiszen ha előre tervezhető a felhasználható vízmennyiség, akkor a keletkező vízigények kielégítési lehetőségeinek számbavétele is nagyobb biztonsággal végezhető.

Megállapítjuk, hogy mivel az illegálisan létesített kutakból kivett vízmennyiség nem szerepel a vízkészlet nyilvántartásban, így sem a rendelkezésre álló vízkészlet, sem az igénybevételi határérték nem állapítható meg teljes bizonyossággal, ezért a vízjogi engedélyezési eljárás sok esetben téves adatokon alapul, így sérül a jogbiztonság követelménye. Ezen adatok hiányában a vízügyi hatóság nem tud kellő hatékonysággal fellépni az állam tulajdonában álló, a nemzet közös örökségét képező felszín alatti víz védelme érdekében, amely az egészséges környezethez való jog vonatkozásában visszásságot okoz.

3. A vízügyi hatósági ellenőrzés, az engedély nélküli kutak felderítésének hatékonysága

A hatóság által lefolytatott helyszíni ellenőrzés esetén, amennyiben igazolást nyer, hogy a kutat engedély nélkül, vagy attól eltérően valósítják meg, a szabályozás szerint⁴² az építetőnek jogszabályi kötelezettsége a fennmaradási engedély iránti kérelem benyújtása. Ebből következően a helyszíni ellenőrzést az illegális kútfúrás kapcsán mindig közigazgatási hatósági eljárás követi. A már meglévő illegális kutak felderítésében nagy jelentőségű eszköz a hatósághoz érkezett lakossági bejelentés, illetve társhatósági értesítés, mely esetben hatósági ellenőrzés indulhat, és helyszíni szemlére kerülhet sor. A bejelentések, jelzések kivizsgálásához tehát kiemelkedő közérdek fűződik, és amennyiben az nem történik meg, az egészséges környezethez való jog sérülhet.⁴³

Ezen túlmenően ugyanakkor kiemelt szerepe van az ütemezett vízügyi hatósági ellenőrzéseknek,⁴⁴ melyek célja ugyan elsődlegesen az engedéllyel rendelkező vízilétesítmények és vízhasználatok vizsgálata, ugyanakkor ez terepi jelenléttel jár, melynek során lehetősége van a vízügyi hatóságnak egyéb szempontok előtérbe helyezésére is. A vízügyi hatóság az ellenőrzést ellenőrzési terv alapján végzi, melynek során meghatározhat tervezett és kiemelt ellenőrzési szempontokat, ideértve az esetleges utó- és célvizsgálatokat is.⁴⁵ A tényállásban ismertetett beszámolók alapján a tényleges problémát ugyanakkor az jelenti, hogy *a hatóságnak a jogszabály szerint kötelező vízügyi felügyeleti tevékenység ellátására sincs kapacitása*, így a jelenlegi személyi állományt, a költségvetési kereteket figyelembe véve nincs számottevő esély arra, hogy rendkívüli ellenőrzés keretében kifejezetten az illegális vízhasználatok ellenőrzése és felderítése érdekében a hatóság terepbejárást, helyszíni szemléket tartson.

A stratégiák általában mind a hatósági szervezet több tekintetben meglévő hiányosságairól számolnak be, és célként határozzák meg a szervezetrendszer erősítését.⁴⁶

⁴²Vgtv. 29. § (3) bekezdés, 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 15. § (1) bekezdés

⁴³ Az Egyesület engedély nélküli kút létesítésére irányuló két panasz vizsgálatát kérte hivatalomtól a vízügyi hatóság nem jogszerű eljárása miatt, melyet az AJB-7297/2013. számú jelentés zárt le.

⁴⁴72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 21. §

⁴⁵72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 21. § (11) bekezdés c) pont

⁴⁶A vízgyűjtő-gazdálkodási terv így fogalmaz ezzel kapcsolatban: „A javasolt intézkedések megvalósításánál egyrészt többlet hatósági feladatok keletkeznek, másrészt a hatósági munka hatékonyságának növelése érdekében szükséges felülvizsgálni és összehangolni a különböző hatáskörrel, működési területtel és feladatokkal bíró szervezetek vizsgálati feladatait és

Az állam kizárólagos tulajdonába tartozó, nemzeti vagyonnak minősülő felszín alatti vizekkel⁴⁷ történő felelős gazdálkodás része kell, hogy legyen az illegális vízhasználati tevékenység csökkentése, előfordulásának minimalizálása. A rendelkezésre álló vízkészlet mind minőségi mind mennyiségi védelemben kell, hogy részesüljön, melyért az állam az Alaptörvényben is rögzített intézményvédelmi kötelezettségének keretein belül köteles gondoskodni. Ennek eszköztrendszere pedig elsősorban a hatósági szervezetrendszer.

Az elmúlt időszakban a vízügyi hatósági szervezetrendszert többször átalakították. 2005 és 2013 között a vízügyi hatóság a zöldhatósági szervezetrendszeren belül működött, első fokon a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek, másodfokon az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség járt el. 2014. január 1-jétől a Belügyminisztériumhoz – korábban már e tárcához csatolt vízkárelhárítási feladatkör mellé – további vízügyi feladatokat telepítettek, a vízminőségvédelem a vidékfejlesztési miniszternél maradt, ugyanakkor a vízügyi hatóságot leválasztották a zöldhatósági rendszerről és az első fokon eljáró hatóságokat az elsősorban operatív feladatokat ellátó vízügyi igazgatóságok rendszerébe, a másodfokon eljáró hatóságot (Országos Vízügyi Hatóság) az Országos Vízügyi Főigazgatóság szervezetébe illesztették.⁴⁸ Az alkalmazott jogi megoldás szerint feladatkörében önállóan, költségvetésileg azonban az új rendszerbe ágyazottan, annak szervezeti egységeként működött a vízügyi hatóság. 2014. június 6.-tól a vízvédelmi feladatkör is átkerült a belügyminiszterhez.⁴⁹ 2014. szeptember 10.-től az újabb átalakítás eredményeként a vízgyűjtőhöz igazodó illetékességű vízügyi hatósági szervezetrendszert a megyei szinten működő, kijelölt katasztrófavédelmi igazgatóságok szervezetébe integrálták, a másodfokú vízügyi hatóság jogutódjaként pedig az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot nevesíti a jogszabály.⁵⁰

Az elmúlt két évben tehát sorozatos átszervezéseken ment keresztül a vízügyi szervezetrendszer, három székhelyen, háromféle jogi és szervezeti struktúrában, különböző feladat- és hatáskörrel működött. A szervezeti instabilitás, kiszámíthatatlanság, a folyamatos változások nem segítik elő a hatékony feladatellátást, a hatósági ellenőrzések szisztematikus rendszerének kialakítását, hanem tovább gyengítik azt, újabb nehézségként jelentkeznek és tetézik az egyébként a megkeresett szervek által előadott működésbeli problémákat.⁵¹

felelősségi körét. A VGT végrehajtásában érintett intézményrendszer (zöldhatóság, mezőgazdasági szakigazgatás, vízügyi és természetvédelmi igazgatás, önkormányzat stb.) felkészültségének, kapacitási szintjének javítása, valamint az egységes szakmai megítélés kialakításához továbbképzések biztosítása szükséges. A hatékony hatósági munka alapja a jogszabályi előírások és szakmai fogalmak azonos értelmezése nemcsak az adott hatóságon, hanem a közigazgatás egészén belül. Az egységes jogalkalmazás érdekében szükséges a jogalkalmazási problémák feltárása és azok kiküszöbölése megfelelő útmutatókkal, a hatósági szakemberek továbbképzésével, szükség szerint a jogszabályok összehangolásával stb. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény alapján a hatóságok pénzügyi felelősséggel is tartoznak az eljárási határidők túllépése miatt. A megfelelő képzettségű személyi állomány növelése nélkül a többlet hatósági feladatok megfogalmazása a hatósági munka hatékonyságának további romlását, esetlegesen annak ellehetetlenülését is eredményezheti. Az Intézkedési Program megvalósításában kiemelt jelentősége lesz a hatósági feltételrendszer – személyi, tárgyi és pénzügyi feltételek – biztosításának, amelyhez az intézményrendszer feladatfinanszírozásának megoldása szükséges.” (8.1.3 Hatósági és igazgatási munka erősítése). NEMZETI VÍZSTRATÉGIA, 1.4 Magyarország hazai vízpolitikai célkitűzései című, „A vízügyi hatóság, felügyeleti tevékenység erősítése, megfigyelő rendszerek, adatbázisok fejlesztése. Ezek különböző eszközökkel történhetnek meg: [...] a vízárpolitika megfelelő irányú továbbfejlesztésével; a hatósági tevékenység megerősítésével;”

⁴⁷A nemzeti vagyonról szóló törvény 4. § (1) bekezdés

⁴⁸A vízügyi igazgatási, valamint a vízügyi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 482/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet

⁴⁹Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet

⁵⁰A vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet

⁵¹Ld. A JB-3069/2012. számú jelentés

Megállapítjuk, hogy a vízügyi hatósági szervezetrendszer nem megfelelő működése – melynek tényét a megkeresett szervek is megerősítették – alkalmas lehet arra, hogy az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozzon.

4. A felszín alatti vízkészletet érintő jogszabályi változások

Az Alaptörvény több rendelkezése is egyértelműen környezetvédelmi, és ezzel összefüggésben emberi egészségvédelmi vonatkozású,⁵² illetve tartalmaz kiemelten a víz védelmével kapcsolatos szabályozást. Rögzíti többek között a vízkészletnek mint a nemzet örökségének a védelmi⁵³, az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosításának állami kötelezettségét⁵⁴. Ezek a rendelkezések egyértelműen alátámasztják azt az igényt, hogy természeti erőforrásainkra, vizsgálatom tárgya vonatkozásában pedig a felszín alatti vizek védelmére kiemelt hangsúly helyeződjön. Ennek az állami intézményvédelmi kötelezettségnek elsősorban a jogszabályi keretek és garanciák megteremtésén és érvényesítésén keresztül kell megvalósulnia.

A felszín alatti vízkészletekre vonatkozó jogi szabályozást az Alaptörvényhatályba lépését követően ugyanakkor több esetben, és nem ezen elvárás jegyében módosították, sőt gyengítették a vízhasználatok könnyebbé tétele, a vízhasználók – elsősorban rövidtávú – érdekében.

A mezőgazdasági öntözés támogatása érdekében a vonatkozó szabályozás felülvizsgálatának célja az volt, hogy a – 2012. december 22. napján törvény erejénél fogva – lejáró öntözési engedélyek újbóli kérelmezése helyett a határozatlan időtartamra kiadott vízjogi üzemeltetési engedélyek továbbra is hatályban maradjanak azzal a feltétellel, hogy a kivett vízmennyiség mérését ezen tevékenység, és egyúttal minden öntözési tevékenység esetében összegző vízmérővel kell biztosítani.⁵⁵ Az összegző vízmérő kizárja annak a lehetőségét, hogy ha a kutak egy része talajvizet, másik része rétegvizet vesz igénybe, a vízügyi hatóság és a vízügyi igazgatási szerv tudomására jusson, hogy melyik víztestet mekkora, meglévő igénybevétel terheli. Ennek hiányában minden további vízkivétel engedélyezése csak nagy bizonytalansággal történhet az adott térségben, ami meggyengíti a vízjogi engedély által nyújtott jogbiztonságot mind a meglévő vízhasználó, mind az új engedélyes szempontjából.

Felfüggesztették a mezőgazdasági termelés területén a kizárólag energetikai célból kitermelt termálvíz visszatáplálásának kötelezettségét 2015. június 30-ig terjedő időszakra (az eredeti határidő 2012. december 22. volt).⁵⁶ Az indokolás szerint termálvíz visszatáplálásának kötelezettsége megfelelő intenzitású beruházási támogatás hiányában a magyar geotermikus energiahasznosítás súlyos meggyengüléséhez vezetett, a kertészeti termelésben a geotermikus energiahasznosításban érintett felhasználók többségének ellehetetlenülését és az ágazat súlyos versenyhátrányát okozhatta volna. E mellett megteremtették a lehetőséget, hogy a felszínen maradó, vissza nem táplált vízre vonatkozó kibocsátási határértékeket szintén csak 2015. június 30-a után kelljen teljesíteni.⁵⁷

⁵² Nemzeti Hitvallás 8. felhívása, az Alapvetés P. cikke, XX. cikk, XXI. cikk, Közpénzek fejezet 38. cikk (1) bekezdés

⁵³ Az Alapvetés P. cikke

⁵⁴ XX. cikk (2) bekezdés

⁵⁵ A vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet módosítása

⁵⁶ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, valamint a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet módosítása

⁵⁷ A felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet módosítása

Két kormányrendelet módosításával⁵⁸ bevezették az egynyári öntözésre szóló vízjogi üzemeltetési engedélyt, és így megteremtették – az indokolás szerint - az egyszerűbb és gyorsabb öntözéslehetőségét.

A Vgtv. módosítása érdekében önálló képviselői indítványként benyújtott és azóta visszavont javaslat⁵⁹ célja volt, hogy az 50 méteres talpmélységet meg nem haladó, a talajvízkészletet igénybe vevő kutak létesítése és üzemeltetése vonatkozásában megszüntesse az engedélykötelezettséget, és kizárólag bejelentéshez kösse e tevékenységek végzését. A módosítás célja az indokolás szerint az időjárási szélsőségek mezőgazdaságot érintő hatásainak enyhítése, a talajvizet felhasználó, kizárólag mezőgazdasági öntözéscéljára létesíteni kívánt és már üzemeltetett kutak bejelentése, illetve utólagos legalizálása úgy, hogy ez a gazdálkodókra nézve ne jelentsen valós terhet, és az öntözési vízfelhasználás zökkenőmentesen folytatódhasson.

E jogszabály-változások, illetve javaslatok vonatkozásában egységesen megállapítható, hogy azok nem a felszín alatti vizek védelmének erősítése céljából születtek, hanem a mezőgazdasági ágazati érdekek érvényesítése, elsősorban az öntözési tevékenység végzésének további könnyítése céljából rövid és egyedi előterjesztések keretében születtek, semmilyen szinten sem feladatuk kezelni az illegális kútúrások által okozott, az alaptörvényi célkitűzésekkel ellentétes helyzetet, sőt azok összegződő hatásai miatt már fennállhat az Alkotmánybíróság által kifejtettek szerint⁶⁰ a „romlás kockázatának” veszélye. Az a tendencia, amely szerint a korábban – akár 5-8 évvel előbb is – előírt kötelezettségeket a határidők lejártá előtt, illetve közvetlenül utána a jogalkotó felülírja, a megvalósítás határidejét kitolja vagy eltörli, azt az üzenetet hordozza, hogy nem kell a szükséges beruházásokat kivitelezni és felkészülni a jogszabályok végrehajtására, vagyis nem ösztönöz jogkövető magatartásra.⁶¹

Fentiek alapján megállapítjuk, hogy ez a tendencia ellentétes a jogszabályok kiszámítható alkalmazásának követelményével, amely miatt sérülhet a jogbiztonság alapelve és az egészséges környezethez való jog.

A Vgtv. tervezett módosítása vonatkozásában pedig egyértelműen leszögezhető, hogy elfogadása esetén az legalizálná a szakszerűtlenül kivitelezett, a vízáadó réteget elszennyező kutak tömegét is, az egyértelműen *ellentétes lenne az egészséges környezethez való joggal, sértené a jogbiztonság követelményét*, tekintettel arra, hogy utólagos bejelentés esetén nem vizsgálná hatóság, hogy a kút nem veszélyeztet-e parti szűrősű, karszt- vagy rétegvízkészletet, ivóvízbázist. Az ilyen jellegű módosítás tehát nem támogatható, mivel legalizálná a szakmailag nem megfelelő kútúrást.

A kutak létesítésére vonatkozó szabályozás felülvizsgálata, módosítása esetén a megelőzés elvének figyelembe vételével kell eljárni, ennek jegyében pedig nem elfogadható az utólagos bejelentés intézményének bevezetése. A vízkészlet véges természeti erőforrás, védelmének biztosítására kizárólag előzetes engedélyezési eljárás keretében kerülhet sor, hiszen elszennyeződése esetén a kármentesítés rendkívül költséges, egyes esetekben lehetetlen vállalkozás.

⁵⁸ A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet, valamint a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet módosítása

⁵⁹ 2013. május 28-án benyújtott T/11335 sz. törvényjavaslat, Gyórfy Balázs és Jakab István országgyűlési képviselők (FIDESZ) önálló indítványa. Az indítványt 2014. február 2-án visszavonták.

⁶⁰ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

⁶¹ Természetesen előfordulhat, hogy indokolt a jogszabályban foglalt kötelezettség teljesítési idejének megváltoztatása, azonban ezekben az esetekben az előterjesztés hatásvizsgálatának tartalmaznia kell, milyen intézkedések születtek a felkészülési idő alatt, mi volt az akadálya annak, hogy határidőre nem tudták teljesíteni az előírt kötelezettséget, illetve mi garantálja, hogy a meghosszabbított határidő tarthatóvá válik.

5. A vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet

A felszín alatti vizek kitermelésével, visszatáplálásával, dúsításával, továbbá megfigyelésével kapcsolatos vízállásirányításokra, valamint vízimunkákra, különösen azok tervezésére, kivitelezésére, üzemeltetésére és megszüntetésére, továbbá a tervezőt, kivitelezőt, az építtetőt és a műszaki ellenőrt a tárgyi tevékenységgel összefüggésben érintő jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat a vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet határozza meg. A hidrogeológus szakma álláspontja szerint⁶² ugyanakkor e rendelet szabályozása is elavult, több vonatkozásban kiegészítésre, felülvizsgálatra szorul. Szükség van azon szabályok rögzítésére, melyeket a kút továbbfúrása esetén az engedélyezési eljárás során irányadónak kell tekinteni. Nem kellően kidolgozottak a fúrt kutak vonatkozásában a szennyezés megelőzése céljából alkalmazott palástcementezésre vonatkozó szabályok,⁶³ kiegészítésre szorulnak az építéskori, illetve az üzemeltetés időszaka alatt elvégzendő időszakos vizsgálatokra, valamint az üzemeltetési szabályzatra vonatkozó előírások, illetve hiányos a szabályozás a kutak megszüntetésére vonatkozóan. A jogszabály felülvizsgálatát ugyanakkor úgy kell végrehajtani, hogy a kialakítandó szabályrendszert kellően rugalmasan lehessen alkalmazni az eltérő esetekre, ugyanakkor hatékonyabban biztosítsák a vízkészletek minőségének megőrzését és a vízellátás biztonságát.

Tekintettel arra, hogy évente nagy számban hasonló célból és kialakítással készülnek kutak, a földtani, vízföldtani körülményeket is figyelembe vevő típustervek jogszabályi mellékletbe történő illesztésével a kivitelezéshez kapcsolódó, az engedélyest terhelő adminisztrációs terhek és költségek jelentősen csökkenthetők, így elősegíthető a jogkövető magatartás a szabályozás ezen eszközén keresztül. Az állam további eszköze lehet e tekintetben műszaki útmutatók, a jó gyakorlatot bemutató, azt leíró anyagok kidolgozása, a meglévők aktualizálása és díjmentes hozzáférhetővé tétele is.

A vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet rögzíti a vízföldtani naplóra⁶⁴ vonatkozó szabályokat, mely napló tartalmát, megbízhatóságát javítani szükséges, biztosítani kell továbbá, hogy az érintett szervek és a hatóság annak tartalmához hozzáférhessenek, az digitális formában is elérhetővé váljon. A vízföldtani naplókat készítő és az ezekre támaszkodó kútkataszteri nyilvántartást jelenleg vezető Magyar Földtani és Geofizikai Intézet⁶⁵ (a továbbiakban: MFGI) feladatköre és jogosultsága a jelenleg hatályos szabályozás szerint lényegében a kivitelező által beküldött adatok rögzítésére, a kútkataszteri szám meghatározására korlátozódik. Az adatok szakmai felülvizsgálata keretén belül ugyanakkor nem rendelkezik olyan jogosultságokkal, melyek lehetővé teszik azok megbízhatóságának részletes ellenőrzését, esetleges felülbírálatát, annak érdekében, hogy a kútkataszterbe ténylegesen és minden kétséget kizáróan valós, megbízható adatok kerüljenek.

⁶² International Association of Hydrogeologists Magyar Nemzeti Tagozat, Tavaszai Vízföldtani Ankét, 2014. május 8., Hogyan lehetne egyszerűsíteni, gyorsítani, olcsóbbá és hatékonyabbá tenni a kútúrással kapcsolatos engedélyezést, ellenőrzést? – Összefoglaló. Készítette: dr. Balásházy László

⁶³ A vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet 4. § (2) bekezdés

⁶⁴ A vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet 2. § a) pont: „*vízföldtani napló*: a kút kivitelezésével összefüggő, különösen annak földtani, vízföldtani, vízáradóképességi, vízminőségi és a kivitelezésre vonatkozó egyedi műszaki adatait és vízföldtani értékelést tartalmazó építési, földtani dokumentum”

⁶⁵ Ezt a feladatot az MFGI 2013. április 10.-től látja el, előtte a kútkataszter az 1952-ben alapított VITUKI Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Nonprofit Közhasznú Kft (VITUKI) biztosította. A VITUKI Nonprofit Kft. végelszámolási eljárást 2012. december 1-jén indították. Cégközlöny 2013. január 24. 4. szám 95705. oldal

Megállapítjuk, hogy a vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló rendeletben foglalt szabályozás elavult, felülvizsgálatra, kiegészítésre szorul a vízkútúrással kapcsolatos problémakör hatékonyabb kezelésének elősegítése érdekében.

6. A megelőzés elve

A XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az ivóvízhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg. Ebben az esetben az egészséghez való jog előfeltételét képezi az egészséges környezethez való jog, mert az egészséghez való jog akkor tud érvényesülni, ha egyebek mellett – a vízkészlet védelme érdekében környezetvédelmi intézkedésekre is sor kerül.

Arra tekintettel, hogy a vízkészlet véges természeti erőforrás, a megelőzés elvének alkalmazása felel meg a legjobban az Alaptörvény P) cikkében megkövetelt vízkészletvédelemnek, vagyis az illegális létesítések megakadályozására kell helyezni a hangsúlyt. A kutat megrendelő vízhasználók elsősorban a költségek minimalizálását tartják szem előtt, és nem terjed ki a figyelmük arra, hogy egy rosszul fúrt és épített kút később aránytalanul nagy költségeket generálhat, akár annak javítása, akár eltömedékelése, vagy egy új kút létesítése miatt. A megelőzést szolgáló eszközök között kiemelkedő szerepet kellene, hogy kapjon *a társadalmi tudatformálás*.

A vízhasználók figyelmét fel kell hívni arra, hogy az illegális kutak létesítésével és üzemeltetésével nemcsak saját maguknak okoznak kárt, hanem más vízhasználóknak is, tevékenységük hosszabb távú negatív hatása pedig jelentősen túlmutat az egyéni érdekeken. A kár jellege – tekintettel arra, hogy a nem megfelelően kivitelezett kút potenciális szennyező forrást jelent – nem pusztán anyagi jellegű lehet, a szennyezés megszüntetése és az ahhoz kapcsolódó pénzügyi teher csak az egyik aspektusa a lehetséges következményeknek. A megelőzés elvének figyelmen kívül hagyása hosszabb távon sérti a jövő generációk érdekeit, veszélyezteti az egészséges környezethez, és adott esetben az egészséges ivóvízhez való jogot.⁶⁶

A megelőzés elvéből kiindulva az engedély nélküli vízhasználatok vonatkozásában a vidékfejlesztési tárca által jelentős eredményként bemutatott, megnövelt bírságtétel nem jelent megoldást a tényleges problémára, tekintettel arra, hogy a bírság mindig utólagosan alkalmazott, így szankciójellegű, a prevencióban, a rosszul kivitelezett kút által okozott szennyezések megakadályozásában nem lehet érdemi szerepe. Továbbá a bírság feltételezi az illegális tevékenység felderítését, ami a jelenlegi helyzetben elhanyagolható mértékű.

Megállapítjuk, hogy az engedély nélküli vízhasználatok vonatkozásában a sikeres fellépés leghatékonyabb eszköze a prevenció elvének érvényesítése mind környezetvédelmi, vízvédelmi szempontból, mind pénzügyi, gazdasági aspektusból.

Az illegális kútúrások okozta további probléma, hogy a fellépő szennyeződések okozta károk elhárítása veszélybe kerülhet. A felszín alatti vízkészlet szennyezése mind az engedélyezett, mind az engedély nélküli tevékenység ki nem zárható része, az a szakmai szabályok betartásától és nem önmagában az engedély lététől, vagy nemlététől függ. A kárelhárítás, a kármentesítés azonban már függ attól, hogy a területen csak engedéllyel rendelkező, vagy engedély nélkül létesített kutak is vannak-e. A felszín alatti vizek megtisztítása igen költséges, és sok esetben sikerében kérdéses tevékenység.

⁶⁶A gödöllői Széchenyi István Egyetemen történt ivóvízszennyezés mutatott rá arra, hogy az engedély nélküli kútlétesítés és a kivitelezés, a vízügyi és közegészségügyi hatósági ellenőrzés elégtelen volta, a nem megfelelő minőségű ivóvíz egészségügyi problémákat generálhat, konkrét megbetegedéseket okozhat. Ld. A JB-831/2012. számú jelentés.

Az eredményes kármentesítést lehetetleníteni el, ha a kármentesítés műszaki beavatkozásának tervezésekor nem tudják figyelembe venni azt, hogy a felszínről a vízbázissal milyen kapcsolatok létesültek, milyen vertikális és horizontális kapcsolatok jöhettek létre a különböző vízkészletek között, mert az illegális kutak miatt ez az ismeret hiányos.

Az illegális kutakból használt vizekre vonatkozó adatok hiányában a felszín alatti vízbázisok mennyiségi változását a hatóságok az engedélyezési rendszeren keresztül nem tudják figyelembe venni, így nem képesek megteremteni az összhangot a vízigények és a vízkivételek között, és nem biztosítható az adott területeken a vízbázis megújuló képessége.

A fentiekre tekintettel egyértelműen megállapítható, hogy az illegális kútúrások sértik a jelen és a jövő generációk érdekeit, és az Alaptörvény P) cikkében meghatározott nemzet közös örökségének védelmét. Az engedélyezési rendszer, mely mind mennyiségi, mind minőségi szempontból a vízvédelem alapja az illegális kútúrások elterjedtsége miatt nem képes megfelelően betölteni garanciális szerepét, ezért sürgető és elengedhetetlen egy olyan, az illegális kútúrás visszaszorítását célzó stratégia, és konkrét intézkedési terv megalkotása és végrehajtása.

Összegzés

A lefolytatott vizsgálat alapján megállapítottam, hogy az illegális kútúrással kapcsolatos problémakör kiterjedt, sok elemből áll, e tevékenység által generált negatív hatások rövid, közép és hosszú távon egyaránt jelentkeznek, végső soron hatással lehetnek a védett természeti értékek megóvására, és nem utolsó sorban hazánk ivóvízellátásának biztosítására is. A felszín alatti vízkészlet védelme és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása szoros összefüggésben áll egymással, mivel a hazai lakosság ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízkészletből történik, így a jelenlegi helyzet figyelmen kívül hagyása, kezelésének elmulasztása alaptörvényi rendelkezések megsértését vetíti előre.

A megkeresett szervek egységes álláspontja szerint egyértelműen azonosítható a probléma, az illegálisan létesített kutak száma, az így kitermelt vízkészlet mennyiségét azonban – felmérések, hatósági intézkedések hiányában – csak becsülni tudják. Feltételezhető, ugyanakkor, hogy az engedély nélküli kútúrások és kútüzemeltetések jelenleg olyan mértékűt érnek el, amely már veszélyeztetheti a fenntartható vízgazdálkodást, mivel az engedély nélkül létesített kutak száma drasztikusan emelkedett.

A vonatkozó stratégiák és programok mindegyike kiemelten kezelendő jelenséggé említ az illegális kútúráshoz kapcsolódó hatásokat, és egyes esetekben intézkedési javaslatot is megfogalmaznak. Annak ellenére tehát, hogy egy egyértelműen detektált tendenciáról van szó, az érintett szervek hosszú éveken át elmulasztották megtenni a szükséges intézkedéseket. Az új vízkivételek engedélyezésekor a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés keretében, illetve ahhoz kapcsolódóan stratégiai szinten meghatározott intézkedéseket a gyakorlatban általában nem alkalmazzák. Emiatt az állami szerepvállalás újragondolására is szükség van, és növelni kell az intézkedések megalapozásához szükséges állami pénzeszközöket is. Az elmúlt időszakban sorozatosan átszervezett vízügyi hatósági szervezetrendszer megfelelő létszám és eszköz hiányában nem képes a felderítés érdekében a szükséges hatósági ellenőrzéseket elvégezni, így nem kerül sor azon szankciók alkalmazására, melyek jövőbeni érdemi visszatartó erővel bírhatnak. Mivel az illegálisan létesített kutak száma tekintetében nem áll rendelkezésre megbízható adat, ezért az így kivett vízmennyiség nem szerepel a vízkészlet nyilvántartásban: ennek eredményeként sem a rendelkezésre álló vízkészlet, sem az igénybevételi határérték nem állapítható meg teljes bizonyossággal, ezért a vízjogi engedélyezési eljárás sok esetben téves adatokon alapul, a vízügyi hatóság nem tud kellő hatékonysággal fellépni az állam tulajdonában álló, a nemzet közös örökségét képező felszín alatti víz védelme érdekében.

A vízhasználatok után beszédett vízkészletjáruléka a központi költségvetés bevételeit képezi, azt nem különítik el annak érdekében, hogy kifejezetten a vízhasználatokhoz fűződő állami feladatok finanszírozásához alapot biztosítsanak. A súlyos anyagi és emberi erőforrásbeli nehézségekkel küzdő, ellenőrzési feladatainak ellátására képtelen vízügyi hatósági szervezetrendszer feladatellátását segítené, ha a vízkészletjárulékból befolyó központi költségvetési bevétel, vagy annak egy részét az ellenőrzési tevékenység elvégzésére fordítaná az állam.

Az utóbbi időszak felszín alatti vizeket érintő jogszabály-módosításaira, illetve a Vgtv. – végül el nem fogadott – módosításának előkészítésére parciális igény alapján került sor, azok célja elsősorban az öntözési tevékenység végzésének, a vízkivételnek a további megkönnyítése, és nem az Alaptörvényben rögzített, a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó kötelezettség teljesítése volt. Az ivóvízhez való hozzáférés biztosításának kötelezettségét és az Alaptörvény P) cikkét együttesen kell értelmezni. A P) cikk szerinti vízkészlet védelem mintegy előfeltételét képezi az ivóvízhez való hozzáférésnek. Ezért a természeti erőforrások, így a vízkészlet horizontális védelme kiemelt jelentőségű. A vízkészlet védelme, illetve a vízkészlet-gazdálkodás és az ivóvíz ellátás biztosítása mind az alapjogvédelem, mind a jogi szabályozás szintjén, mind pedig a műszaki rendszer tekintetében szorosan összefüggnek egymással. A vízkészlet véges természeti erőforrás, védelmének biztosítására kizárólag előzetes engedélyezési eljárás keretében kerülhet sor, hiszen elszennyeződése esetén a kármentesítés rendkívül költséges, egyes esetekben lehetetlen vállalkozás.

A felszín alatti vizek minőségét veszélyezteti a nagyszámú, rossz minőségű meglévő kút, melyeket vízbeszerzési, illetve a szennyezett területek monitoringjának biztosítására hoztak létre. Egyrészt intézkedésekre lenne szükség, hogy a számuk csökkenjen, másrészt pl. a műszeres vizsgálatok előírásával meg kellene előzni, hogy a jövőben is nagy mennyiségben hozzanak létre ilyeneket. Ennek további eszköze lehet a műszaki ellenőri tevékenység megerősítése is (képzés, ellenőri/szakértői lista nyilvánosságra hozása, mérési-vizsgálati jogosultság szakmai feltételekhez kötése, pl. szakértői engedély stb.).

A kutak engedély nélküli létesítésének visszaszorítását szolgálná, ha a kútfúrók csak a vízügyi hatósági engedéllyel végezhetnék a tevékenységüket, akikről a hatóság nyilvántartást vezetne, melynek tartalmaznia kellene, milyen paraméterű kutak fúrására jogosult az engedélyes.

A jelenlegi helyzetet nemcsak az idézte elő, hogy nem szerzik be a szükséges engedélyeket, hanem abból is ered, hogy sok a szakértelemmel nem rendelkező kivitelező, akikkel szemben versenyhátrányban vannak az előírásokat figyelembe vevő kivitelezők.

A vízkútfúrás szakmai követelményeiről szóló rendelet felülvizsgálatra szorul, illetve át kell gondolni a vízjogi engedélyezési eljárás vonatkozó rendelkezéseit is. Szükséges megvizsgálni, milyen módon csökkenthetők az engedélyezési eljáráshoz kapcsolódó adminisztratív terhek és költségek, hogyan egyszerűsíthető esetleg típustervek, jó gyakorlatot bemutató anyagok rendelkezésre bocsátásával az engedélyezési eljárás, illetve segíthető elő a jogkövető magatartás.

Az illegális kútfúrások hatásai, a kontár kivitelezés veszélyei vonatkozásában aktívabb tömegtájékoztatásra lenne szükség. Az előírások betartása azokban az esetekben valósul meg a legkönnyebben, ahol a megrendelő is tisztában van azzal, hogy a megfelelő minőségű kút kivitelezése az ő érdeke is. Így nem mindegy, hogy a létesülő kutak vizsgálatát a megrendelő, vagy a kutat kivitelező kútfúró közvetlenül finanszírozza. Meghatározó, mennyire felkészült és tájékozott a beruházó, a tervező, a kivitelező, illetve milyen a munkára vonatkozó megbízás (szerződés) tartalma, műszaki szempontból vett szakszerűsége.

Kívánatos lenne, hogy a tájékoztatás, az oktatás (beleértve a továbbképzést is), valamint a tárgykört érintő szabályozás abba az irányba mozduljon el, ami fejleszti, aktualizálja az érintettek ismereteit, és növeli a beruházók, a tervezők és a kivitelezők felelősségét. Az engedély nélküli vízhasználatok vonatkozásában a sikeres fellépés leghatékonyabb eszköze a prevenció elvének érvényesítése, mind környezetvédelmi, vízvédelmi szempontból, mind pénzügyi, gazdasági aspektusból.

Intézkedéseim

- A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése érdekében
1. az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy
 - 1.1. vizsgálja felül a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkútfúrás szakmai követelményeiről szóló 101/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet szabályait annak érdekében, hogy
 - 1.1.1. a palástcementezésre, az építéskori, illetve az üzemeltetés időszaka alatt elvégzendő időszakos vizsgálatokra, valamint az üzemeltetési szabályzatra, illetve a kutak megszüntetésére vonatkozó szabályozás hatékonyabban biztosítsa a vízkészletek minőségének megőrzését és a vízellátás biztonságát;
 - 1.1.2. a jogszabályi környezet segítse elő a hasonló célból és kialakítással készülő kutak vonatkozásában a műszaki segédletek, típustervek engedélyezési eljárásban történő alkalmazását;
 - 1.1.3. a kútfúrók csak vízügyi hatósági engedéllyel végezhessek tevékenységüket, róluk a hatóság nyilvántartást vezessen, mely tartalmazza, milyen paraméterű kutak fűrésére jogosult a kútfúró;
 - 1.1.4. a vízföldtani napló tartalma, megbízhatósága javuljon, az érintett szervek annak tartalmához hozzáférhessenek, az digitális formában is elérhetővé váljon; a vízföldtani naplót összeállító Magyar Földtani és Geofizikai Intézet feladatköre és jogosultsága kiterjedjen a kivitelező által beküldött adatok megbízhatóságának részletes ellenőrzésére, esetleges felülbírálatára;
 - 1.2. készítsen előterjesztést a Kormány részére annak érdekében, hogy a jelenleg a központi költségvetés bevételeit képező vízkészletjárulék elkülönítésre kerüljön a vízkészletekkel kapcsolatos feladatok, kiemelten a vízügyi hatósági ellenőrzési tevékenység ellátása céljából;
 - 1.3. műszaki útmutatók, a jó gyakorlatot bemutató, azt leíró anyagok kidolgozásával, a meglévők aktualizálásával és díjmentes hozzáférhetővé tételével segítse a szakszerű kutak tervezését, egyszerűsítse az engedélyezési dokumentáció összeállítását és erősítse a jogkövető magatartást;
 - 1.4. a kutak tekintetében a műszeres vizsgálatokra vonatkozó szakértői jogosultság jogszabályi meghatározásával, a szakirányú műszaki ellenőri tevékenység megerősítésével segítse elő a nagyszámú, rossz minőségű kút számának csökkenését;
 - 1.5. a Kvt. 110. § (15a) bekezdésében kapott felhatalmazása alapján rendeletben határozza meg a felszín alatti vízkészletre vonatkozó igénybevételi határértékeket;
 - 1.6. a jogszabályok felülvizsgálata – kiemelten a hatósági engedélyezési eljárás –kapcsán az Alaptörvényben rögzített, a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó intézményvédelmi kötelezettség teljesítése, a horizontális védelem, valamint a prevenció elvének érvényesítésével járjon el.
 2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy

- 2.1. kezdeményezze a vízügyi hatósági szervezetrendszer kapacitásának (mind a létszám, mind az eszköz ellátottság tekintetében) bővítését;
- 2.2. hívja fel a vízügyi hatóságok figyelmét az illegális kútfúrássra és az ahhoz kapcsolódó illegális vízhasználatra vonatkozó bejelentések kivizsgálásának, és a megfelelő intézkedések megtételének a fontosságára;
- 2.3. vizsgálja meg, miként biztosítható, és tegyen intézkedéseket a vízkútfúrás területén az aktívabb tömeg tájékoztatás érdekében.

Budapest, 2014. december

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.