



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-5469-1/2019

**A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása
az öntözéses gazdálkodásról szóló T/7845 törvényjavaslattal kapcsolatos
alkotmányossági aggályokról**

Az agrárminiszter 2019. október 29-én törvényjavaslatot nyújtott be az öntözéses gazdálkodásról, az egyik célként jelölve meg az öntözéses gazdálkodás elterjesztését, az indokolás szerint egyrészt azért, hogy „a gazdák rugalmasan tudjanak alkalmazkodni az elégtelen csapadékmennyiség okozta kihívásokhoz”, másrészt, hogy javuljon a mezőgazdasági termelés hatékonysága. A T/7845. szám alatt megjelenő törvényjavaslat (továbbiakban: javaslat) az öntözéses gazdálkodást önálló tervezési rendszerként kezeli, a hatósági engedélyek egy részét az öntözési igazgatási szerv által kiadott tervekkel kívánja felváltani, és az öntözési rendszerek létesítése, üzemeltetése érdekében az érintett ingatlanokra a vízelétesítmény engedélyese számára szolgalmi jogosultságot ad, melynek alapítására a vízjogi engedélyben kerül sor. Mindezek alkotmányos aggályokat vetnek fel az alábbiak miatt:

1. A törvényjavaslat indokolása szerint a termelők adminisztratív terheinek csökkentése érdekében törölték el az öntözés megkezdéséhez szükséges környezetvédelmi, természetvédelmi, talajvédelmi halgazdálkodási, erdőgazdálkodási és bányászati engedélyezési, valamint szakhatósági eljárásokat, és váltották fel az öntözésfejlesztési tervvel (javaslat 6. §), e tervek megszületéséig pedig az első három engedély (szakhatósági állásfoglalás) helyébe a környezeti körzeti terv lép (javaslat 10.§). **Hangsúlyozandónak tartom, hogy az alkotmányos védelem alatt álló nemzet közös örökségét érintő engedélyek nem tekinthetők csupán adminisztratív terheknek, mert nem szakítható el tőlük az Alaptörvényből fakadó védelmi funkció.** Az engedélyek ugyanis a tevékenységek megkezdése előtt a jogszabályokban megjelenő általános anyagi jogi követelményeket igazítják a helyi viszonyokhoz, s a kötelező erővel bíró, és kikényszeríthető hatósági határozat fekteti le azokat az adott körülményekre szabott anyagi jogi követelményeket és feltételeket, amelyeket betartva elkerülhető közös örökségünk veszélyeztetése, károsítása. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a visszalépés tilalmába ütközés nélkül az engedélyt csak akkor lehet felváltani más eszközzel – így a tervekkel –, ha az új eszköz azonos hatékonysággal képes védeni örökségünket. Ez sem az öntözésfejlesztési, sem a környezeti körzeti terv esetén nem mondható el az alábbiak miatt.

A hatóság által meghozott határozat anyagi jogi kötőerejével nem tekinthető azonosnak egy igazgatási szerv által megalkotott terv, még akkor sem, ha tartalmukat tekintve azonosak lennének. Az anyagi jogi követelmények attól lesznek kötelezőek, kikényszeríthetőek, és a nem teljesítés szankcionálható, ha jogszabályban, és/vagy hatósági határozatban jelennek meg, ezért, ha a terv nem ezek valamelyikeként születik meg, akkor önmagában már a forma miatt sem tekinthető alkalmasnak a jelenlegivel azonos szintű védelem biztosítására, ezért a visszalépés tilalma szempontjából aggályos.

Azt a javaslat benyújtója is elismeri, hogy a környezet és elemei, a talaj védelme érdekében szükség van a követelmények meghatározására, csupán annak módján kíván változtatni az eljárások

eltörlésével, mintegy elfogadva, hogy a hatósági eljárásokra csak mint adminisztratív terhekre kell gondolni. Emlékeztetni szeretnék az Alkotmánybíróság 4/2019. (III. 7.) AB határozatában foglaltakra, mely egyértelművé tette, hogy a környezetvédelmi, valamint a természetvédelmi szempontok vizsgálata, értékelése és az állami döntésekben való megjelenítése olyan alkotmányos követelmény, amely a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog érvényesítése kapcsán is relevanciával bír. A terv elkészítése több alkotmányossági aggályt is felvet. Egyrészt aggályos az állami szereplő miatt, tekintettel arra, hogy a különböző szakmai kérdésekről a szakmai területekért felelős hatáskörrel rendelkező hatóságok helyett egy, az öntözésért felelős igazgatási szerv dönthetne. Másrészt aggályos a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog szempontjából is, mert az igazgatási szerv döntési folyamatára nem vonatkozik az Ákr., a döntéssel érintett szereplők – ideértve a környezetet, illetve a természetet mint a terhelést passzívan elviselőket képviselőket is – nem tudnak az eljárásban részt venni, érdekeiket megjeleníteni és érvényesíteni.

Megjegyzendő, hogy jogbiztonsági problémát is felvet a javaslat, amikor a terveket engedélynek, illetve szakhatósági állásfoglalásnak minősíti. Mind az engedély, mind a szakhatósági állásfoglalás a közigazgatási eljárás rendjéhez tartozó fogalmak, utalnak egyrészt a hatóság és az ügyfél közötti kapcsolatra, másrészt a szakhatósági állásfoglalás esetén a hatóságok egymás közötti kapcsolatára, és az azokat szabályozó eljárási rendre. Álláspontom szerint a jogbiztonságot sérti a javaslat, amikor mindezt felrúgja, és egy olyan döntéshozatali mechanizmus eredményét minősíti engedélynek, illetve szakhatósági eljárásnak, aminek ezen eljárásokhoz semmi köze. Végül szükségesnek tartom arra is felhívni a figyelmet, hogy az öntözésfejlesztési terv 15 évig hatályos függetlenül attól, hogy a különböző engedélyezési eljárások során milyen feltételek teljesülése mellett, milyen időtávra lehetne az engedélyeket kiadni. Hangsúlyozandónak tartom, hogy a közösség érdekében meglévő eljárási garanciákat – mint amilyen az engedélyek időtartamának hossza –, nem írhatnák felül az egyéni érdekek. A javaslat szerint az öntözés közérdek. Ez azonban nem indokolja az Alaptörvényből fakadó garanciák csökkentését, megszüntetését, s ezáltal a jogszabályokban biztosított védelmi szint csökkentését.

2. A javaslat a vízjogi létesítmény engedélyezésének a törvény szolgálmi jogot biztosít, melyet a vízügyi hatóság a vízjogi létesítési, illetve a vízjogi üzemeltetési engedélyben alapít. Az öntözési szolgálmi jog a szolgáló ingatlan tulajdonosának tulajdonjogját jelentős mértékben korlátozza. Az Alaptörvény XIII. cikke védi a tulajdont. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, valamint tekintettel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére a tulajdonjog csak *„más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.* A javaslat szerint a tulajdonosnak semmi lehetősége nincsen arra, hogy a saját ingatlanával kapcsolatos döntéseket befolyásolni tudja. A szolgálmi jog alapításnak való kitettség attól függ, hogy az adott ingatlan elhelyezkedéséhez képest az öntözési igazgatási szerv miként húzza meg az öntözési kerületeket, illetve azon belül kik hoznak létre öntözési közösséget, hiszen a miniszter e közösség kérelme alapján ismeri el magát a közösséget és jelöli ki az öntözési körzetet. A javaslat nem tisztázza a miniszteri elismerés jogi formáját, azaz azt, hogy döntéséről határozatot hoz. A szolgálmi joggal terhelendő ingatlanról a döntést az öntözési szerv, illetve a miniszter hozza úgy, hogy az eljárásaikról a javaslat nem szól. Mindezek miatt a tulajdonosnak az ingatlan érintettségét meghatározó döntéshozatali folyamatokra nincs hatása, annak ellenére, hogy maga az öntözési igény számos tényezőtől függ. Ezek között kiemelt szerepe van egyrészt a mezőgazdasági termelő növényválasztásának, annak, hogy mennyiben veszi figyelembe a helyi ökológiai viszonyokat, a terület agroökológiai potenciálját, alkalmaz-e vízmegtakarításra alkalmas agrotechnikai módszereket, másrészt a közösséget alkotó tagoknak, kik lesznek azok, akik

hajlandóak öntözési közösséget létrehozni. A tulajdonos a szolgalmi jog alapításáról először a vízjogi létesítési, vagy üzemeltetési engedély kiadásakor értesül, azonban azt hiába támadná meg, hiszen arról a törvény maga rendelkezik, hogy a vízjogi engedélyest a szolgalmi jog megilleti. A javaslat nem tartalmaz olyan anyagi jogi és/vagy eljárásjogi rendelkezést, ami a tulajdonosok védelmét kellő mértékben szolgálná és biztosítaná, hogy az ingatlankorlátozás megfeleljen a szükségesség és arányosság tesztjének, ezért a szolgalomalapításnak e módja alkotmányossági szempontból aggályos.

3. Az igazgatási szerv döntései, valamint a miniszteri elismerés eljárási szabályainak hiánya a P) cikk védelme, és a XX. és XXI. cikkek érvényesülése szempontjából is aggályos. A javaslat az öntözéses gazdálkodást úgy állítja központba, hogy az öntözési kerületekről, körzetekről, valamint az öntözésfejlesztési-, valamint a környezeti tervekről szóló döntések meghozatalakor nem jelenik meg kötelezően figyelembe veendő szempontként az érintett területeken meglévő vízigények, terhelések számbavétele és értékelése. Az öntözési kerületek kijelölésekor az öntözési igazgatási szervnek ugyan figyelembe kell vennie a vízgyűjtő-gazdálkodási alegységeket, a javaslat azonban azt már nem teszi kötelezővé, hogy az e területek tájhasználatához kapcsolódóan a már meglévő és a különböző stratégiákban, cselekvési tervekben megfogalmazódó potenciális vízigényeket is számba vegye, és az igények közötti összhang megteremtése érdekében előzetes egyeztetéseket folytasson. Ugyan ez a hiány jellemzi a miniszteri döntéshozatalt meghatározó szempontokat is. Megjegyzendő, hogy a visszalépés tilalma szempontjából is aggályos és a jogbiztonság sérelmét is felveti az a rendelkezés, mely az öntözési igazgatási szervre azt a feladatot rója, hogy megbízás alapján az öntözési beruházást kezdeményező mezőgazdasági termelőt a vízjogi eljárásban képviselje (javaslat 11.§ (1)). Ez azt jelentené, hogy a hatósági határozatokat felváltó öntözésfejlesztési terv készítője az ügyfél megbízottjának szerepét foglalja el az öntözés lényegéről, a vízilétesítmény létesítéséről szóló vízügyi engedélyezési eljárásban, azaz az öntözésre vonatkozó magatartások meghatározásában részt vevő szereplő pozíciójában jelentős romlás következik be, mert a hatóság helyett, az ügyfél megbízottjává válik. Ez a pozícióváltás komoly visszalépés a jelenleg hatályos szabályozáshoz képest, és az állami szereplő ellentmondásos szerepe jogbiztonsági kérdéseket is felvet.

4. Az öntözés tervezése nem szakítható el a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek tartalmától, azt ott megjelölt és kitűzött céloktól. Vizeink mennyiségét és minőségét jelentős mértékben meghatározza a vizek mezőgazdasági célú felhasználása, ezért az elővigyázatosság és megelőzés elve megkívánja, hogy az öntözési kerületek és körzetek, valamint az öntözésfejlesztési- és a környezeti tervek úgy készüljenek el, hogy a döntési folyamatban a vízhasználat szempontjából konkuráló érdekű felek – ideértve a társadalmi szervezeteket is – megszólalhassanak, jogaikat érvényesíteni tudják. Ahogy a döntéshozatalból nem lehetne kihagyni a vízügyi igazgatóságokat és a nemzeti park igazgatóságokat sem, hiszen a P) cikkben megfogalmazott kötelezettségen túl a nemzeti vagyonból fakadóan is különleges feladatuk van, ők felelnek vizeink, illetve természeti értékeink kezeléséért és ezen keresztül védelméért. Az Alaptörvény P) cikkében megfogalmazott mindenkit terhelő hármas kötelezettség – védelem, fenntartás, jövő nemzedékek számára való megőrzés – akkor teljesíthető, ha az öntözéses gazdálkodás a vizeinkkel való gazdálkodás részeként valósul meg, figyelembe véve a klímaváltozást, és annak hatásait. Az öntözéses gazdálkodás elterjesztése során kiemelt figyelmet kell fordítani a vizek sokoldalú hasznosítását lehetővé tevő ökoszisztéma szolgáltatásokra, e képességek megőrzésére. A vizek öntözési célú felhasználását is veszélyeztetheti, ha más használatokat nem vesznek figyelembe (szennyvíz bevezetések), vagy romlik a víz ökoszisztéma szolgáltatása (a szennyvíztisztító képessége).

A felszín alatti vizek engedélyezési rendjét érintő határozatában (13/2018. (IX. 4.) AB határozat) az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „[...]az állam mint kizárólagos tulajdonos csak oly módon gazdálkodhat a felszín alatti vizekkel (ideértve a vízhasználat lehetőségének megteremtését is), hogy

az nem csupán a jelen nemzedékek közös szükségleteire van tekintettel, hanem a jövő nemzedékek szükségleteire, illetőleg magukra a természeti erőforrásokra mint önmagukban is értéket képviselő és megóvandó szabályozási tárgyakra is.” Mindez iránymutató a felszíni vizekkel való gazdálkodásra is.

Ezzel összefüggésben kiemelendőnek tartom, hogy az államnak az Alaptörvény P) cikkéből fakadóan a talajok megőrzése akkor is kötelezettsége, ha a termőföld nem része a nemzeti vagyonnak. Ahogy arra elődöm a talajok védelmében kiadott elvi állásfoglalásában rámutatott, a hazai talajok mennyisége és minősége folyamatosan romlik. Az öntözés közvetlenül befolyásolja mind a talajok mennyiségét (talajerózió), mind a minőségét (tápanyag kimosódása). Ezért akkor sem fogadható el az olyan öntözés, mely a talajokat veszélyeztetné, károsítaná, ha az öntözést közérdeknek tekintjük. A nem megfelelő gyakorlat kizárásához, megszüntetéséhez szükség van a talajok állapotának folyamatos nyomon-követésére, a talajt óvó intézkedések rendszeres felülvizsgálatára, ellenőrzésére és kikényszerítésére, mert a talajok csak korlátozottan megújuló erőforrásaink, ezért a nem megfelelő magatartás szankcionálása mellett az eredeti állapot helyreállítása az esetek többségében nem lehetséges. Mindezt a visszalépés tilalma szempontjából a talajvédelmi szabályok módosítása is aggályos.

5. Végül szükségesnek tartom kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság több határozatában is hangsúlyozta, hogy a nemzet közös örökségének védelme, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése nem válhat másodlagossá, nem sorolhatók a gazdasági érdekek mögé. A garanciális jogintézmények megváltoztatása esetén a jogalkotó kötelezettsége, jelen esetben a javaslat előterjesztőjének feladata annak bizonyítása, hogy a védelmi szintben nem következett be visszalépés. Megjegyzendő, hogy az engedélyezési rendszer megváltoztatását, valamint az új jogintézmények bevezetését az uniós joggal való harmonizáció szempontjából is értékelni kell. A javaslat indokolása azonban nem mutatja be, hogy a változtatások miért nem ütköznek a visszalépés tilalmába, illetve az engedélyek eltörlése, a tervek bevezetése mennyiben áll összhangban az uniós szabályokkal.

A fentiek a teljesség igénye nélkül tartalmazzák alkotmányos aggályaimat. Bízom benne, hogy azok súlyára tekintettel az előterjesztő a javaslatot visszavonja és az érintettek teljes körével történt egyeztetés után viszi csak a Parlament elé az új, az Alaptörvény rendelkezéseivel összhangban álló, a vízgyűjtő-gazdálkodási tervekbe illő, az ökológiai korlátokat, valamint a területek agroökológiai potenciálját tiszteletben tartó, az eljárási rendeket a visszalépés tilalmára tekintettel szabályozó változatot.

Budapest, 2019. november 12.

Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója