

AZ EU ÉS MAGYARORSZÁG VÍZSTRATÉGIÁJA. ELEMZÉS A JOGI SZABÁLYOZÁS ÉS A MAGYAR KIHÍVÁSOK TÜKRÉBEN*

SZILÁGYI JÁNOS EDE**

A XXI. század egyik kiemelkedő jelentőségű környezeti elemének, illetve természeti erőforrásának, a víznek meglehetősen nagy szabályanyaga alakult ki az Európai Unió és a nemzetek jogában. Jelen tanulmány az EU 2012-es vízügyi stratégiáját és a magyar vízstratégia 2013-as tervezetét kívánja bemutatni, annak főbb szabályozási csomópontjaira koncentrálva. Jelen tanulmány egy nagyobb kutatás része, amely kutatásban a környezeti vonatkozásokon túl a vízhez kapcsolódó egyéb szabályozási kérdések is szerepelnek.

Kulcsszavak: vízjog, EU-jog, Víz-keretirányelv, EU-vízstratégia (Blueprint), magyar vízstratégia tervezete.

Being one of the most substantial environmental elements and natural resources in the 21st century, a significant legislation concerning waters has been adopted in the EU and in the Member States. The aim of the present article is to analyse the EU's water strategy (i.e. the Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources) and the 2013 draft of the Hungarian water strategy focusing on the main legislative issues. This article is part of a more comprehensive research, in which other water-related legislative questions are dealt with.

Keywords: water law, EU law, Water Framework Directive, EU water strategy (Blueprint), Hungarian water strategy.

E tanulmány egy már megkezdett kutatás folytatásaként a közelmúltban megjelent *európai uniós vízstratégiát* (továbbiakban BP)¹ és a szintén nemrégiben nyilvánosságra hozott *magyar vízstratégia tervezetét* (továbbiakban VSt)² elemzi a vízhez kapcsolódó jogszabályok lehetséges fejlesztése céljából. A jelen tanulmány előzményét képező kutatás³ motivációját

* A kutatás a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

** Dr. SZILÁGYI JÁNOS EDE
egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Agrár- és Munkajogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civdrede@uni-miskolc.hu

¹ EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv*. COM(2012) 673 final, Brüsszel, 2012.11.14.

² VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM: *Nemzeti Vízstratégia. A vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről (a jövő vízügyi, öntözésfejlesztési és aszálykezelési politikáját megalapozó, a fenntarthatóságot biztosító konzultációs vitaanyag)*. 2013. március; forrás (2013.05.30.): <http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-miniszterium/kornyeztugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/nemzeti-vizstrategia>.

³ A kutatás első eredményeinek átfogó publikálásáról lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013. A kutatás legfontosabb meg-

– több más mellett – a Magyar Tudományos Akadémia 2011-es Vízstratégiája képezi, amelyben a szerzők arra hívják fel a figyelmet, hogy napjaink magyar vízgazdálkodásának problémáit leginkább nem is a klasszikus vízgazdálkodás keretein belül kell keresnünk, hanem sokkal inkább azon kívül.⁴ A problémák egyik forrásaként a szerzők a jogi szabályozást jelölték meg. Ezen felvetésekre válaszként kutatásunkban a vizek jogi szabályozásának elemzésére és a szabályozás fejlesztésére tettünk kísérletet. A fejlesztési javaslatok között kiemelt jelentőségű volt azon felvetés, amely a vizek jogi szabályozásának integratív szemléletű – vagyis az egyes szabályozási területek egymásra és a hidrológiai ciklusra tekintettel történő – átalakítását fogalmazta meg. Ezen integratív fejlesztés alapját az egyébiránt fragmentált vízjogi szabályozás legfőbb csomópontjainak a nevesítése képezte. Ilyen szabályozási csomópontként (más néven: szabályozási koncepcióként) kerültek nevesítésre a következő területek: (a) a víz mint tulajdonjog tárgya; (b) a víz, mint környezeti elem; (c) a víz mint természeti erőforrás; (d) a víz mint kereskedelmi ügyletek tárgya; (e) a víz, mint emberi jogok tárgya (vízhez való jog); (f) a víz (a vízgyűjtő terület), mint a közigazgatás és jogintézmények területi szervezési alapja; (g) a víz mint káresemény; (h) a víz mint élelmiszer. A kutatás rögzíti, hogy e szabályozási csomópontokat nem tekinti kizárólagosnak (például felvethető a víz, mint nemzetbiztonsági szempontból stratégiai jelentőségű tényező szabályozási csomópont létjogosultsága is), és a köztük lévő határvonalak sem tekinthetők hermetikusan zártak, azok közötti átfedések nemcsak, hogy léteznek, de szükségszerűek is. Ezen átfedések teremtik meg ugyanis a szabályozási területek integratív, egymásra tekintettel lévő fejlesztésének alapját is.⁵

Jelen kutatás kapcsán azt kísérreljük meg megvizsgálni, hogy a korábbi munkáinkban kifejtett szabályozási csomópontok vonatkozásában a fentebb nevesített európai, illetve magyar vízstratégia milyen állam- és jogtudományi relevanciával bíró novumokat határoz meg.

1. Az európai uniós vízstratégia és a magyar vízstratégia tervezete

A két dokumentum főbb aspektusainak bemutatása előtt érdemes két megjegyzést tenni. Egyrészt azzal kapcsolatban, hogy a két dokumentumot megelőzően már számtalan stratégiai – a jogi döntéshozatal előzményét illetve keretét képező – dokumentum született nemzetközi, uniós és nemzeti szinten, amelyek a vizekkel kapcsolatos problémakört hol átfogóbb, hol kevésbé átfogó jelleggel elemezték.⁶ Ezen első megjegyzés kapcsán fontosnak tartjuk rögzíteni, hogy mind uniós, mind pedig magyar nemzeti szinten jelen tanulmány tárgyát képező dokumentumok készítői (egyúttal jogalkotók) ez idáig nem jellemző komplex – ha nem is mindenre kiterjedő – szemlélettel közelítették meg a vizekkel kapcsolatba hozható társadalmi viszonyokat (köztük a terület jogi szabályozását jelentő vízjogot⁷). Másrészt utalni kell arra is, hogy a két dokumentum között – helyénvaló módon – kapcsolat van, és a megfelelő sorrendet tartva a magyar stratégia tervezete az Európai Unió vízstratégiáját követően, arra több ponton reagálva készült el.

állapításainak összefoglalásáról lásd SZILÁGYI János Ede: Az átfogó vízjogi szabályozás kérdései. *Magyar Jog* 2013/2, 75–86.

⁴ Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok (szerk.: Somlyódy László), Köztestületi Stratégiai Programok, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2011, 77.

⁵ SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 61–62.

⁶ SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 25–57.

⁷ A vízjog meghatározásáról lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 9.

1.1. Az európai uniós vízstratégia

A BP nem előzmények nélküli dokumentum; az számos más tanulmányra és jelentésre épít.⁸ Az európai vízjog keretjogszabályát alkotó Víz-keretirányelv⁹ (továbbiakban VKI) fontosságára tekintettel a BP és a VKI viszonya vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy a BP nem lép a VKI helyében (erre már csak jogforrási formája sem teszi alkalmassá), hanem sokkal inkább a VKI szempontrendszerén némileg túlmutatva értékeli azt a tényállapotot, jogszabályi rendszert, amelynek a VKI képezi a fontos jogi alapját, majd ezt követően a BP javaslatokat fogalmaz meg a joganyag, joggyakorlat fejlesztésének vonatkozásában. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a BP készítésének folyamatában, az EU Bizottság országspecifikus ajánlásokat is megfogalmazott a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek intézkedési programjainak hatékony megvalósítása érdekében. *Magyarország* esetében például a munkadokumentum a számos pozitív értékelés mellett komolyabb hiányosságokat is megfogalmazott, zömében az állapotértékelések megbízhatósága, a mentességi lehetőségek alkalmazásának indokolttsága és a finanszírozási bizonytalanságok vonatkozásában.¹⁰ Ezen főbb hiányosságokon túl magunk részéről még indokoltnak tartjuk kiemelni a munkadokumentum *Magyarország vízárzási politikájával* kapcsolatos értékelését, mivel az EU Bi-

⁸ Így különösen: a tagállamok vízgyűjtő-gazdálkodási terveiről készített bizottsági értékelés – vagyis az EURÓPAI BIZOTTSÁG: *A vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról*, COM(2012) 670 final, Brüsszel, 2012.11.14., a vízhiányra és aszályokra vonatkozó szakpolitika felülvizsgálata – vagyis az EURÓPAI BIZOTTSÁG: *A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés*. COM(2012) 672 final, Brüsszel, 2012.11.14., az Unió édesvizekre vonatkozó szakpolitikájának felülvizsgálata – vagyis az EURÓPAI BIZOTTSÁG: *The Fitness Check of EU Freshwater Policy*. SWD(2012) 393 final, Brüsszel, 2012.11.15., a BP hatásvizsgálata – vagyis az EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Executive summary of the impact assessment accompanying the document 'A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources'*. SWD(2012) 381 final, Brüsszel, 2012.11.14., etc.

⁹ 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról. Az irányelv elemzéséről lásd SZILÁGYI János Ede: *A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában*. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2012/30/2, 593–599. Lásd még más szerzőktől: BÁNDI Gyula: *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest, 2011, 451–464.; CSÁK Csilla: *Környezetjog* I. kötet. Novotni Kiadó, Miskolc, 2008, 100–115.; FARKAS CSAMANGÓ Erika: *A föld- és vízvédelem hatályos jogi szabályozása*. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica Et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum* 2003; FODOR László: *Környezetjog*. Debreceni Egyetem ÁJK – Lícium Art, Debrecen, 2006, 160–182.; HORVÁTH Zsuzsanna: *Az Európai Unió környezeti politikája*. In: *Az Európai Unió közös politikái* (szerk.: Kengyel Ákos). Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010, 305–347.; MIKLÓS László: *A vízvédelem szabályozása*. In: *A környezetjog alapjai* (szerk.: Miklós László), SZTE ÁJK–JATEPress, Szeged, 2011, 75–81.

¹⁰ Így: „[a] A felszíni víztestek tipológiájának a biológiai adatokkal való tesztelését nem végezték el az első VGT-ciklusban, mivel nem állt rendelkezésre elegendő adat. Jelentős a fejlődés a biológiai minőségi elemek terén, de még mindig hiányosak az adatok. Mivel a módszerek nem minden biológiai minőségi elemre vonatkozóan készültek el, a referenciaértékek és osztály-határértékek sem készültek el minden típusra. [b] A felszíni víztestek állapotértékelése nem elég megbízható, ezért a magyarországi felszíni víztestek kirívóan nagy százalékának ismeretlen az állapota. Az erősen módosított víztestek kijelölésében is nagy a bizonytalanság. [c] Kiterjedt a mentességek alkalmazása és igen elnagyolt a mentességek indoklása. [d] Egyes intézkedések finanszírozása nem tűnik biztosítottnak.”; lásd EURÓPAI BIZOTTSÁG: *Tagállam Magyarország, amely szolgálati munkadokumentum 'A vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról' c. dokumentumot kíséri*, SWD(2012) 379 Volume 15, Brüsszel, 2012.11.14., 3.

zottság és a tagállamok között éppen napjainkban folyik egy vita a VKI 9. cikkével kapcsolatban, amely vita kimenetele Magyarország szempontjából is nagy jelentőséggel bír. A vita jogi alapját az képezi, hogy a VKI 9. cikke alapján a *vízszolgáltatások*¹¹ vonatkozásában a tagállamoknak biztosítaniuk kell a *költségmegtérülés elvét*, beleértve a környezeti és a vízkészletekkel összefüggő költségeket (különösen a szennyező fizet elvének megfelelően). A vita ezt követően alapvetően egy értelmezési kérdés körül bontakozott ki, nevezetesen, hogy a vízszolgáltatások meghatározása mit is takar. Az EU Bizottság tágabb körben értelmezi a vízszolgáltatások körét, mint a tagállamok jelentős része. A vita kapcsán az EU Bizottság kötelezettségszegési eljárást is indított Németország ellen.¹² Magyarország szintén azon országok közé tartozik, amelyek vonatkozásában az EU Bizottság kifogásolta a vízszolgáltatások és így a megtérülés elvének szűkköri értelmezését, illetve alkalmazását.¹³

¹¹ Ezek meghatározásáról lásd a VKI 2. cikk 38. pontját.

¹² A bizottsági, illetve a tagállami álláspontokat jól summázza a német ügy keresete: „A Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy a vízszolgáltatás magába foglalja a felszíni vagy felszín alatti víznek a villamos energia vízerőből való termelése, a hajózás és az árvízvédelem céljából történő kivételét, duzzasztását, tárolását, kezelését és elosztását. Ezenkívül a saját fogyasztás is a vízszolgáltatások körébe tartozik. A 'vízszolgáltatások' fogalmának az alperes szerinti alkalmazása ellentétben áll a vízügyi keretirányelv 9. cikkével. Az irányelv értelmében vett vízszolgáltatások alól kivonja az olyan vízszolgáltatásokat, mint a villamos energia termelése, a hajózás és az árvízvédelem érdekében történő duzzasztást. Egy ilyen szűk értelmezés nem áll összhangban a vízügyi keretirányelvvel, aláássa a vízügyi keretirányelv 9. cikkének érvényesülését és ezáltal veszélyezteti az irányelv célkitűzéseinek megvalósítását. Igaz, hogy a tagállamok egy bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeztek ahhoz, hogy a vízügyi keretirányelv 9. cikke alapján egyes vízszolgáltatásokat kivegyenek a költségek megtérítése alól. Elsősorban a szociális, környezeti és gazdasági hatásokat, továbbá a földrajzi és éghajlati jellemzőket vehették figyelembe. Továbbá, egy tagállam a vízügyi keretirányelv 9. cikkének (4) bekezdése értelmében úgy határozhat, hogy az árpolitikára és a vízszolgáltatások költségének megtérítésére vonatkozóan nem alkalmazza a vízügyi keretirányelv 9. cikke (1) bekezdésének második francia bekezdését. Ennek az a feltétele, hogy a tagállamban ez egy fennálló gyakorlat legyen, és hogy nem veszélyeztesse az irányelv célkitűzéseinek teljesítését. A vízszolgáltatások jelentős körének az alperes által foganatosítotthoz hasonló teljes kizárása azonban messzemenően meghaladja ezt a mozgástérteret.” C-525/12. sz., *Bizottság kontra Németország* ügy, 2012. november 19-én benyújtott kereset (HL C 26, 2013.01.26., 35–36).

¹³ „A vízszolgáltatások [221/2004 (VII.21.) Korm. rendeletben történő], VKI-vel összhangban lévő, széles körű megfogalmazása ellenére korlátozott a vízszolgáltatások figyelembevétele a gazdasági elemzésben és a költségmegtérülési számításokban. A magyar álláspont szerint kétféle szolgáltatást lehet megkülönböztetni a vízpolitikai keretirányelv értelmében: [1.] *Nem gazdasági, közösségi szolgáltatások*, amelynél nem lehatárolhatók a fogyasztók, nincs a szolgáltatónak szerződéses kapcsolata a kedvezményezettel. Ide tartozik az árvízvédekezés, a vízvédelem, a belvízvédekezés, a belvízgazdálkodás (általában), a folyó- és tószabályozás, a rekreáció, a vízelosztás és a vízkormányzás. E tevékenységek vonatkozásában a magyar álláspont szerint *nem kell a pénzügyi költségmegtérülés elvét közvetlen módon, teljes mértékben érvényesíteni az érintettek felé.* [2.] *Azon vízszolgáltatások, amelyeknél a szolgáltató szerződéses kapcsolatban áll a fogyasztókkal, akik a szolgáltatásért díjat fizetnek.* Ezek a közösségi szolgáltatások az ivó- és ipari vízellátás (közüzemi vízellátás), a szennyvízelvezetés és -tisztítás, a mezőgazdasági vízszolgáltatások (öntözés, halastavak) és vízenergia-termelés. A magyar vízgyűjtő-gazdálkodási terv szerint *e szolgáltatásoknál a teljes költségmegtérülés érvényesítése szükséges.*”; SWD(2012) 379 Volume 15, 45–46. A munkadokumentum ugyanitt megjegyzi egyébiránt azt is, hogy „A költségmegtérülési számításokban minden típusú pénzügyi költséget, valamint a támogatásokat és a keresztfinanszírozást is figyelembe vették. A környezeti és erőforrásköltségeket nem számították, de ezek meglévő szakpolitikai eszközök révén (szennyvízdíj, vízkivételi díj) megjelennek a víz árában.”; SWD(2012) 379 Volume 15, 46. Később pedig ajánlasként fogalmazza

*Elkerülve a jogvita – és annak nem lényegtelen következményeinek – részletes elemzését, megjegyezzük ugyanakkor, hogy a nyelvtani értelmezés módszerét alapul véve magunk részéről egy szélesebb vízszolgáltatás fogalom alkalmazását tartjuk megalapozottnak a VKI szóhasználatából kiindulva.*¹⁴

A BP kiindulópontként előremutatónak és több szempontból sikeresnek értékeli az EU három évtizedes vízpolitikáját és a hozzá kapcsolódó joganyagot, amely folyamatban különösen jelentősnek ítéli a VKI-t. A VKI által kitűzött célt, nevezetesen az EU vizei kapcsán azok jó állapotának elérését, ugyanakkor csak az uniós vizek valamivel több mint felénél sikerül elérni 2015-ig (BP 5. p.). A BP több szinten vizsgálva tárja fel annak okait, hogy mi okozza, okozta a vizek állapotjavulásának elmaradását. Az okok között feltűnik számos olyan is, amelyet nem először olvashatunk nemzetközi és uniós környezetpolitikai dokumentumokban; például, hogy a jogi szabályozási környezet vonatkozásában *jogalkalmazási deficittel* van dolgunk (másként megfogalmazva, immáron van a problémák megoldására alkalmas jogszabály, csak végre kellene hajtani, hajtatni), illetve ezzel szoros összefüggésben megállapítható, hogy az érintettek az egyes intézkedésekhez *nem rendeltek megfelelő pénzügyi forrásokat*.¹⁵ A BP célja ennek megfelelően a VKI-ban eredetileg kitűzött célok továbbvitele, amit az EU Bizottság elsődlegesen nem a VKI módosításával képzel el (bár azt is kilátásba helyezi 2019 előtt; BP 23. p.), hanem annak következetesebb végrehajtásával. A végrehajtás eredményességének fokozása érdekében EU Bizottság kötelezettségszegési eljárások megindítását is szükségesnek látja (BP 4. p.; magunk ilyennek ítéljük a fent hivatkozott, VKI 9. cikkével kapcsolatba hozható jogvitát is). A BP megoldási javaslatai között megjelenik a *zöld gazdaság* modelljének alkalmazása is (BP 5. p.), amely modellt Fülöp Sándor, a jövő nemzedékek egykori országgyűlési biztosa akként definiálta, mint „az aprópénzre váltott fenntarthatóságot”.¹⁶

meg: „A vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben le kell írni, hogy a 'szennyező fizet' elvet hogyan vették figyelembe.”; SWD(2012) 379 Volume 15, 51.

¹⁴ V.ö. BELÉNYESI Pál: *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkeretirányelv rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében*, PhD-értekezés (műhelyvita), Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 189–191.

¹⁵ „Összetett okai vannak annak, hogy jelenleg nem megfelelő a végrehajtás és az integráció szintje, amely okok elemzése a csatolt hatásvizsgálatban található. Idetartozik számos vízgazdálkodási probléma, amelyek a gazdasági eszközök nem megfelelő használatához, a konkrét intézkedések támogatásának hiányához, a nem megfelelő irányításhoz és az ismeretbeli hiányosságokhoz kapcsolódnak. Csupán az esetek kis részében azonosítottak olyan hiányosságokat, amelyek miatt a jelenlegi jogi keretet új, jogalkotási jellegű intézkedéssel kellene kiegészíteni.”; BP 4.

¹⁶ FÜLÖP Sándor: *Balaton Csoport 2012 – A növekedés határai c. könyv öröksége, modellezés a társadalmi döntések befolyásolására*, a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2012. október 4-én elhangzott előadás. A fenntartható fejlődés magyar jogirodalomban történő értelmezéséről lásd még: BÁNDI (szerk.): *A fenntartható fejlődés koncepciójának megjelenése a nemzetközi és európai jogban, valamint az EU-tagállamok gyakorlatában*, NFFT Műhelytanulmányok 6., Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Budapest, 2011, (különösen:) 6–60., 61–70., 95–117., 149–301.; BÁNYAI Orsolya: *Az energiafelhasználás csökkentésére és a megújuló energiaforrásokra irányuló szabályozás az ökológiai fenntarthatóság nézőpontjából*, PhD-értekezés (nyilvános vita), Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 15–61.; FODOR: Fenntarthatósági indikátorok a jogi szabályozás hatásvizsgálatában, *Pázmány Law Working Papers* 2012/4, 1–6.; FODOR: Multifunkcionalitás és környezeti fenntarthatóság, in: *Collegium Doctorum Konferencia*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012; FÜLÖP: Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme az Alaptörvényben, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla), Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 76–87.; SZABÓ Marcel: A fenn-

A BP általi megközelítésből egyértelműen kitűnik az ENSZ vízprogramjában is megjelenő horizontális és vertikális integráció. Az integráció különösen fontos szerepet kapott ugyanis az ENSZ családhoz tartozó szervek közötti, víz témakörében működő koordinációs mechanizmus, a UN-WATER (illetve annak speciális programja, a Víz Értékelési Világprogram [World Water Assessment Programme; WWAP]) keretében kiadott 2012-es Víz Világjelentésben¹⁷ (World Water Development Report; WWDR). A jelentés rámutat arra, hogy a XXI. század egyik nagy kihívása, hogy minden döntéshozatal (egyik) központi kérdésévé tegye a vizet, mind *horizontálisan* (vagyis az egyes szektorok vonatkozásában), mind *vertikálisan* (vagyis helyi, nemzeti, regionális és nemzetközi szinten).¹⁸ Ennek megvalósulásához két alapvető igazság felismerése szükséges. Az *első* szerint a víz egy olyan természeti erőforrás, amelytől az összes társadalmi és gazdasági tevékenység, valamint környezeti funkció függ; ez másként megfogalmazva az ún. 'víz-élelmiszer-energia-egészség-környezet nexus (összefüggés)' felismerését jelenti (ezen összefüggérendszerben hangsúlyos szerepet kap az ökoszisztéma és a vízhez kapcsolódó katasztrófák). A *másik* szerint a vízre nem lehet pusztán csak helyi vagy csak nemzeti vagy csak regionális ügyként tekinteni, amely ezen szinteken megfelelő formában kezelhető; gondoljunk olyan globális kihívásokra, meghatározó tényezőkre, mint pl. a határon átnyúló vízgyűjtők, a klímaváltozás, a világkereskedelem, illetve a külföldi befektetések hatásai.¹⁹ A BP a horizontális és a vertikális integráció viszonyrendszerében is fontos megállapításokat és javaslatokat fogalmaz meg. Ilyen kérdéskör például a vízkereskedelemhez kötődő, ún. 'virtuális víz' vagy 'beágyazott víz' Európai Unió túlmutató, globális ügy.²⁰ A *virtuális, illetve beágyazott víz* kifejezés azon víz mennyiségére utal, amelyet egy adott áru vagy szolgáltatás előállítására felhasználtak (hasonlóképpen, mint a *vízlábnyom*²¹). Ezen eljárás alapján az egyes államok a víz kereskedelmében termékeken keresztül vesznek részt, és nem a víznek magának a fizikai szállításán keresztül, amely egyébiránt egy bonyolult és költséges gyakorlat lenne. E transzformációs eljárás eredményeként több milliárd tonna élelmiszerrel és egyéb termékkel kereskednek világszerte, és elmondható, hogy számos vízben szegény ország (pl. a Közel-Keleten) a *virtuális víz nettó importőrévé* vált. Ahogy a népesség növekedésével párhuzamosan növekszik az egy főre jutó vízhiány, egyre több ország válik képtelenné élelmiszerrel ellátni saját lakosságát pusztán a területén található vízadók felhasználásával. A BP ezen folyamatokra is tekintettel fogalmazta meg a vízfogyasztással kapcsolatos figyelemfelkeltő eszközök támogatását (például önkéntes címkézés és tanúsítási programok;²² BP 18. p.).

tartható fejlődés: nemzetközi jogi elmélet és szerződéses gyakorlat, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó), Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 161–174.

¹⁷ WWAP: *Managing Water under Uncertainty and Risk* (I. kötet), *Knowledge Base* (II. kötet) and *Facing the Challenges* (III. kötet), The United Nations World Water Development Report 4, UNESCO, Párizs, 2012.

¹⁸ A vertikális integrációnak ugyanakkor nem mond ellent az, hogy a BP nem akar mindent uniós szinten szabályozni, azaz a vízpolitikában is érvényesül a szubszidiaritás elve; lásd BP 2–3.

¹⁹ WWAP: i. m. 23. A kérdéskör részletes elemzéséről lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 32–40.

²⁰ WWAP: i. m. 33–34.

²¹ EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY: Azt a jövőt építjük, amelyet szeretnénk, *EEA Jelzések* 2012, 49.

²² A jogintézmények magas színvonalú elemzéséről lásd még FODOR: *Integratív környezetjog az Európai Unióban és Magyarországon*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000; NAGY Zoltán: Önszabályozás mint a környezetpolitikai eszközrendszer része, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2012/13,

1.2. A magyar vízstratégia tervezete

A magyar vízstratégia tervezete (VSt) igyekszik illeszkedni a BP által kialakított keretrendszerbe, és mindemellett megfogalmazni és érvényesíteni a magyar érdekeket is. A BP mellett a VSt kialakításában *figyelemmel voltak* a magyar alkotmányos alapelvekre, az EU vízhez kapcsolódó és (az ezen a körön túlmutató egyéb) környezetvédelmi előírásaira, a nemzetközi kötelezettségekre, a vízgyűjtő-gazdálkodási tervre, egyéb nemzeti stratégiákra (Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020, Nemzeti Környezetvédelmi Program, EU Duna Régió Stratégia etc.).²³

A VSt helyzetértékelésével kapcsolatban fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az több helyen – nagyon helyesen – kritikus, hiszen csak egy reális helyzetértékelésre és problémafeltárássra találhatjuk meg a megfelelő választ.

Az *integratív módszer* mint a vízhez kapcsolódó problémák rendszerszerű kezelése a VSt-nek szintén lényeges eleme (VSt 5. p.). A VSt több vonatkozásban is érinti az integratív módszert, illetve az azt megvalósító eszközöket. (a) A VSt e módszer alkalmazásával látja megoldhatónak például az ún. 'sok víz – kevés víz' problémát.²⁴ (b) A VSt önmagát is az integratív megközelítés egyik eszközének tekinti, amiként a *vízgyűjtő-gazdálkodási tervet* szintén (VSt 13–14. p.). (c) A VSt lényeges momentumja, hogy magát az *állami tulajdont és -szerepvállalást* is fontos kiinduló pontnak látja az integrált vízkészlet-gazdálkodásban.²⁵ A VSt az állam szerepének erősítését különösen a következő vonatkozásokban tartja fontosnak: a vízi létesítmények vagyonkezelésében, a vízszolgáltatásban, a víziközmű szolgáltatásban, a víziközművek állapotának javításában. A VSt-ben az állam szerepének erősítése mellett szóló érv a nagyszámú határral osztott víztest esetköre is, amely megköveteli, hogy a hét szomszédos országgal folyamatos szakmai együttműködést folytassunk, és amelyből „következik, hogy hazánkban a vízgazdálkodási feladatok ellátásában a földrajzi és vízrajzi adottságokra visszavezethető okokon túl – a két- és többoldalú állam- és kormányközi vízügyi egyezményekből fakadó feladatok végrehajtása miatt – az állam szerepe nagyobb és jelentősebb” (VSt 9. p.).²⁶ (d) Az integratív megközelítést illetően a stratégia tervezetében az aktív állami jelenlét mellett fontos szerep jut a jognak is: „A VKI céljainak eléréséhez átfogó, a teljes vízgyűjtőre kiterjedő ágazati és ágazaton kívüli intézkedések szükségesek, amelyekhez koordinálásához elengedhetetlen a beavatkozások

64–66.; NAGY Zoltán: *A környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 78–87.

²³ VSt 6. E tervek részletesebb elemzéséről lásd még SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 44–56.

²⁴ E problémakör megoldása olyan rendszer(ek) létrehozását jelentheti – az integratív szemlélet alapján –, „ahol a belvizeket (és az árvizeket) tározni és száraz, aszályos időszakban hasznosítani tudjuk”; VSt 25.

²⁵ „Ki kell dolgozni az integrált vízkészlet-gazdálkodás teljes műszaki, jogi és gazdasági hátterét, amely biztosítja a vízkészletek teljes körére az állam tulajdonosi jogait, majd el kell érni, hogy a vizek kijelölt kezelője, ügyfélként a hatósági eljárásokban és kezelőként a szakterületi felügyeleti ellenőrzésben is hatékonyan tudja képviselni a magyar államot.”; VSt 13. Az állami szerepvállalás kapcsán lásd SZILÁGYI János Ede: *Az átfogó...*, 76–77.

²⁶ „Az elmúlt évek szélsőséges időjárási helyzete, valamint az ipari haváriák alapján bekövetkezett katasztrófák, a gazdaságban végbement változások, a gazdaságfejlesztés kiemelkedő fontossága arra hívta fel a figyelmet, hogy az állami, önkormányzati és a piaci szereplők közötti feladatmegosztás nem megfelelő. A kialakult helyzetet értékelve az a következtetés vonható le, hogy az állam szerepvállalását a vízgazdálkodás valamennyi területén növelni kell.”; VSt 64.

elvégzéséhez szükséges biztos finanszírozási háttér és az ezt támogató jogi és szabályozási rendszer” (VSt 20. p.).²⁷

A három időtávval (–2014, –2021, –2027) számoló VSt által támogatott célok (lényegében a vizek mennyiségi és minőségi védelme, a vízhasználatok szükségleteinek biztosítása, valamint a vizek többletéből vagy hiányából eredő káros hatások csökkentése; részleteiben lásd VSt 8–9. p.) elérése kapcsán, mint fentebb utaltunk rá, a stratégia tervezete a korábbi-nál aktívabb szerepet szán az államnak. Hasonlóan kutatásunk korábbi munkáiban kialakított álláspontunkhoz,²⁸ a stratégia készítői ezt az állami szerepvállalást egy széles körű társadalmi részvétellel párhuzamosan tartják megvalósíthatónak. Azaz, azért mert az államnak kell a vizekkel kapcsolatos kérdéskörök sokaságában eljárni, ez még nem jelenti azt, hogy szabályozás tartalmát az állami szerveknek a társadalom más szereplőitől elkülönülten kellene kialakítaniuk. Sőt, a vízpolitika hatékony és fenntartható megvalósítása igényli a társadalmi együttműködést (VSt 6., 13., 18. p.).

Végezetül, érdemesnek tartjuk kiemelni azokat a fontosabb szakterületeket, amelyekkel a VSt foglalkozik (hangsúlyozva azonban, hogy a VSt nem egyenlő súllyal érinti azokat): (a) vízgyűjtő-gazdálkodás és vízkészlet gazdálkodás (VKI); (b) területi vízgazdálkodás, öntözés és aszálykezelés; (c) települési vízgazdálkodás; (d) vízkárelhárítás; (e) kiemelt szakterületek: határvízi kapcsolatok, hajózás, energia etc.; (f) gazdasági viszonyok (tulajdonviszonyok és finanszírozás); (g) intézményrendszer.

2. A stratégiák elemzése a vízjogi szabályozási csomópontok mentén

A stratégiák vízjogi szabályozási csomópontok (szabályozási koncepciók) mentén történő elemzése előtt előjáróban hangsúlyozni kell, hogy a stratégiák egyes megállapításai, illetve javaslatai több szabályozási csomópontot is érinthetnek, ennek megfelelően egyik vagy másik szabályozási koncepció kapcsán történő említésük, elemzésük nem jelenti azt, hogy kizárólagosan csak ahhoz a szabályozási koncepcióhoz kapcsolhatók, amelynél említésre kerülnek. A szabályozási koncepciók lényege, hogy a vízre vonatkozó jogszabály halmaz rendszerezését segítsék, de semmiképpen nem az, hogy a vízre vonatkozó joganyag szükségyszerű sokrétűségét és gazdagságát létszerűtlen módon egyszerűsítse. A stratégiák szabályozási csomópontok mentén történő elemzése lényegében a stratégiák jogi dimenzióban történő értelmezésének egy lehetséges – és elismerten néhol önkényes – módját takarja. Jelen tanulmány bevezetőjében felsorolt szabályozási koncepciók különböző mértékben érintettek az egyes stratégiákban; közülük néhány pedig pusztán kismértékben. Ezen utóbbi esetkör kapcsán fontos megjegyezni, hogy esetükben más stratégiák tartalmazhatnak elemzéseket, illetve javaslatokat.

²⁷ A jogalkalmazás megfelelő működése vonatkozásában további fontos javaslatok születtek: „A hatékony hatósági munka alapja a jogszabályi előírások és szakmai fogalmak azonos értelmezése nem csak 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.”; VSt 21.

²⁸ SZILÁGYI János Ede: *Az átfogó...*, 76.

2.1. A víz mint a tulajdonjog tárgya

Jelen koncepciót a két stratégia leginkább csak közvetetten érinti. A VSt, mint korábban már utaltunk rá (VSt 13. p.), lényegében csak nyugtázza azt a helyzetet, hogy a vizekhez tartozó tulajdoni kérdések kapcsán a *nemzeti vagyon* kategóriája meghatározó jelentőségűvé vált.²⁹

2.2. A víz mint környezeti elem

2.2.1. Az európai vízstratégia

A BP számos része érinti a víz mint környezeti elem védelmét, és megítélésünk szerint több intézkedési javaslat is alkalmas lehet arra, hogy fontos előrelépést hozzon a vízvédelemben. Ugyanakkor vannak bizonyos problémakörök, amelyek vonatkozásában még további elmozdulást kellene elérni.

I. A *határon átnyúló vízgyűjtők problémakörét* a BP érzékeli ugyan (BP 4. p.), de – megítélésünk szerint sajnálatos módon – nem szándékozik továbblépni a korábbi megoldási kereteken.³⁰

II. Mint már korábban utaltunk rá, a BP szerint a *VKI végrehajtásának hatékonyságán* javítani kell, és fontos az EU-szakpolitikák (közös agrárpolitika [KAP], kohéziós politika, energiapolitika, közlekedéspolitika, katasztrófavédelem) fokozottabb *integrációja* is.

III. A BP konkrét célokat fogalmazott meg, és azokhoz konkrét intézkedéseket is rendelt. Az egyik legfontosabb cél a *vizek szennyezésének visszaszorítása*. Az EU eddig is számos jogszabályt fogadott el a vízszennyezés visszaszorításáról, így példának okáért a települési szennyvíz kezeléséről szóló irányelvet (TSzKI),³¹ a nitrát-irányelvet (NI),³² a növényvédő szerekéről szóló rendeletet (NSzR)³³ és az ipari kibocsátásokról szóló irányelvet (IPI).³⁴ A jogszabályoknak való megfelelés ugyanakkor még most sem teljes: „A diffúz és a

²⁹ A tulajdoni kérdések kapcsán közelmúltban bekövetkezett magyar jogszabályi változásokról lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 79–94.; lásd továbbá OLAJOS István: A szerzés tárgya szerint speciális tulajdonszerzési szabályok, in: *Agrárjog* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 120–126.

³⁰ SZILÁGYI János Ede: *Az átfogó...*, 78–80. A kérdéskör elemzése kapcsán lásd még BRUHÁCS János: A 2003. évi kijeji jegyzőkönyv: redivivus vagy innováció, *Jogtudományi Közlöny* 2005/3, 83–93.; BRUHÁCS: A határon túli környezeti károk orvoslásának problémája: nemzetközi magánjogi egyezmények, *Jura* 2005/1, 48–60.; HERCZEGH Géza: Bős-Nagymaros, *Valóság* 2004/2, 1–20.; KARDOS András: Szennyezés vízben és víz mentén – a XXI. század problémái, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó), Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 73–83.; KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*, PhD-Értekezés, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012; NAGY Boldizsár: Bős-breviárium, *Beszélő* 2010/10, RAISZ: A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2012/30/2, 371–382.; SZABÓ: The Implementation of the Judgment of the ICJ in the Gabčíkovo-Nagymaros dispute, *Iustum, Aequum, Salutare* 2009/1, 15–25.

³¹ 91/271/EGK tanácsi irányelv (1991. május 21.) a települési szennyvíz kezeléséről.

³² 91/676/EGK tanácsi irányelv (1991. december 12.) a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről.

³³ 1107/2009/EK parlamenti és tanácsi rendelete (2009. október 21.) a növényvédő szerek forgalomba hozataláról.

³⁴ 2010/75/EU parlamenti és tanácsi irányelv az ipari kibocsátásokról.

pontszerű szennyezés még mindig jelentős terhelést jelent a vízi környezetre nézve az Unió víztestjeinek körülbelül 38%-a (diffúz) és 22%-a (pontszerű) esetében. A *túlzott tápanyagterhelés miatti eutrofizáció* továbbra is nagy veszélyt jelent a vízkészlet jó állapotára, mivel 17 tagállam víztestjeinek körülbelül 30%-ában figyelhető meg a tápanyagok feldúsulása”; (BP 8. p.). A BP – mivel a *gyógyszermaradványok miatti környezetszennyezés* egyre nagyobb problémát okoz, ezért – kiemelten kezeli a gyógyszerekre vonatkozó szabályanyagot is, különbséget téve a felhasználásra szánt gyógyszerekre³⁵ és az állatgyógyászati készítményekre³⁶ vonatkozó jogszabályok által előírt környezetvédelmi követelmények között. A BP felhívja a figyelmet arra, hogy bár mindkettő előírja a környezeti kockázat értékelését valamint a védintézkedések szükségességének eseti vizsgálatát, ám csak az állatgyógyászati készítmények esetében tudja a környezetvédelmi aggályokat az engedélyezés figyelembe venni (BP 9–10. p.).

A vizek szennyezésének visszaszorítására vonatkozó cél elérésének legfontosabb intézkedéseiként a BP a következőkre tekint: (a) 2013-ban az EU Bizottság jelentést kíván kiadni a gyógyszerekről és a környezetről, amelyben azt vizsgálja, hogy szükséges-e a gyógyszerekre vonatkozó vagy más uniós jogszabályok módosítása.³⁷ (b) A VKI, NI, TSzKI, IPI hatékonyabb végrehajtása érdekében a következőkre kívánnak fókuszálni: (b1) a VKI szerinti monitoringkövetelmények következtetés(ebb) megvalósítása; (b2) a nitrát-érzékeny területek kiterjesztése (folyamatban); (b3) a szennyvízkezelés területén a megfelelési arányok javítása, hosszú távú beruházási tervekkel (ideértve az uniós pénzügyi alapokat és az EBB-hiteleket is) 2018-ig; (b4) az ipari kibocsátásra vonatkozó engedélyek kapcsán olyan kibocsátási határértékek megadása, amelyek összhangban vannak az elérhető legjobb technikákkal (figyelemmel az idevágó vízgazdálkodási célkitűzésekre). (c) A peszticidek fenntartható használatáról szóló irányelv³⁸ beillesztése a KAP környezetvédelmi feltételelességre³⁹ vonatkozó rendszerébe (ami lényegében azt jelenti, hogy az agrár- és vidékfejlesztési támogatások jelentős részénél a támogatás feltételeként kellene figyelembe venni az irányelv rendelkezéseit).

IV. Az Unióban az ökológiai állapottal kapcsolatos terhelés második leggyakoribb oka a *túlzott mértékű vízkivétel*. Annak érdekében, hogy a vízfogyasztás vonatkozásában jobban érvényesüljenek a környezetvédelmi szempontok, az EU Bizottság kötelezettséget vállalt

³⁵ 2001/83/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2001. november 6.) az *emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről*.

³⁶ 2001/82/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2001. november 6.) az *állatgyógyászati készítmények közösségi kódexéről*.

³⁷ Megjegyzendő, hogy a „Bizottság 2012. január 31-én a rendelkezésre álló információk alapján javasolta a környezetminőségi előírásokról szóló irányelv és a VKI módosítását többek között annak érdekében, hogy 15 anyag (ideértve három gyógyszer is) bekerüljön az e jogszabályok szerinti elsőbbségi anyagok jegyzékébe”; BP 9.

³⁸ 2009/128/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2009. október 21.) a *peszticidek fenntartható használatának elérését célzó közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról*.

³⁹ CsÁK Csilla: Cross compliance, avagy környezetvédelem a támogatás feltételeként. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2012/30/2, 423–433.; CsÁK Csilla–JAKAB Nóra: The Hungarian National Report on Agriculture and the requirements of a sustainable development, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2012/12, 50–78.; CsÁK Csilla–OLAJOS István: The application of the single payment by national administrations and national courts, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2008/5, 31–42.; FARKAS CSAMANGÓ Erika: A kölcsönös megféleltetés környezetjogi aspektusai, PhD-értekezés, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Szeged, 2012.

egy útmutató dokumentum kidolgozására, amelyben sort kerít az ún. *ökológiai vízhozam* (vagyis az a vízmennyiség, amelyre szükség van ahhoz, hogy a vízi ökoszisztéma tovább gyarapodhasson, és biztosítsa a számunkra elengedhetetlen szolgáltatásokat) közös fogalmának meghatározására és kiszámítási módjának kidolgozására (BP 6–7., 21. p.). A túlzott mértékű vízfogyasztás egy másik oldalát az *illegális vízkivétel* képezi. Ennek felszámolása (és pl. a nemzeti engedélyekben megengedettnél jóval nagyobb vízmennyiséggel vagy akár engedély nélkül öntözött területek azonosítása) elsősorban tagállami kötelezettség. E tagállami kötelezettség segítése érdekében az EU Bizottság olyan *GMES-szolgáltatásokat* (a globális környezetvédelmi és biztonsági megfigyelés) ajánl, amelyek felhasználják a tagállami szinten gyűjtött információkat az illegális vízkivétel feltárására.

2.2.2. A magyar vízstratégia tervezete

A magyar vízstratégia tervezetének célja, hogy „a jó állapotú vizek arányát fokozatosan 100%-ra növeljük a következő két vízgyűjtő-gazdálkodási tervezési ciklusban (2015 és 2027), majd állapotukat hosszú távon megőrizzük” (VSt 9. p.). A cél elérése érdekében szükséges lépések megtétele a VSt jelentős részét teszik ki.

I. A VSt-ben kiemelt problémakörnek számítanak a *határral osztott víztestek*. Ez annak a felismerésén alapul, hogy folyóink vízminőségét (és ehhez szorosan kapcsolódva azok vízének mennyiségét is) alapvetően a külföldről érkező víz minősége, mennyisége határozza meg. Azt is mondhatjuk, hogy a VKI-ban szereplő célok elérésére Magyarország számára elképzelhetetlen a szomszédos országok hatékony közreműködése nélkül (kérdésként merül fel, hogy egy VKI-val összefüggő kötelezettségsszegési eljárásnál ez vajon mennyiben számítana kimentési oknak).

A VSt felhívja a figyelmet arra, hogy Magyarországnak a *nemzetközi együttműködést négy szinten* kell biztosítania (VSt 56. p.): (a) együtt kell működnie a hét szomszédos országgal (határvízi együttműködés);⁴⁰ (b) részt kell vállalnia a Duna medence szintű kooperációban;⁴¹ (c) el kell látnia az EU-tagságból eredő kötelezettségeit; (d) felelősen kell eljárnia a világ vízgazdálkodásában is. Az egyes szintek között természetesen lehetnek – miként vannak is – átfedések; így például az EU-irányelvek két területen jelentős feladatokat helyeznek a határvízi bizottságokra is, nevezetesen: a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek és az árvízi kockázatkezelési tervek elkészítésével, összehangolásával és végrehajtásával (VSt 57. p.). Az egyes szintek természetesen nem egyenlő jelentőséggel bírnak. Így, megítélésünk szerint a határvízi együttműködés és az EU-szintű kooperáció különös jelentőséggel bír, emiatt, ezért ezen együttműködéseknek a VSt különös figyelmet szentelt.

⁴⁰ A VSt számos olyan ügyet említ, amit csak szomszédjainkkal közösen oldatunk meg; így: Ukrajnával a PET palack szennyezések kérdésköre; Romániával a bányászati tevékenységek vízminőségi hatásainak kezelése; Szerbiával a Tisza árvizeinek hatékony kivezetése; Szerbiával, illetve Horvátországgal az árvízveszélyes jégtorlaszok jégtörése; Horvátországgal a Dráva vízgazdálkodása; Szlovéniával a határokon túlnyúló kisvízfolyások kezelése; Ausztriával a Rába habzás problémája, a Fertő-tó közös üzemeltetése; Szlovákiával a szlovákiai tározók kezelése magyarországi árvizek idején, a dunai hajóútkitűzés (hogy Bős-Nagymarost ne is említsük...); vagy több szomszédunkkal is: a trianoni békeszerződés után megváltoztatott vízrezsimek visszaállítása azok természetes állapotába; VSt 56–57. Az együttműködésről lásd SZILÁGYI János Ede: Vizeink védelme a kétoldalú nemzetközi megállapodások tükrében, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó), Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 185–195.

⁴¹ Lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 97–102.

I.1. A *határvízi együttműködés* kapcsán a VSt az alábbiakra hívja fel a figyelmet: (a) A VSt a vízmennyiségi problémakör vonatkozásában nyomatékosítja az átadandó, mederben hagyandó vízkészletek és a mértékadó vízhozamok meghatározásának fontosságát (VSt 56. p.). (b) Javaslatot fogalmaz meg a határvízi bizottságok munkájának korszerűsítésére, hatékonyságának növelésére. (c) A határvízi együttműködés tevékenységének folyamatos finanszírozására hív fel. (d) A hiányzó modern határvízi egyezmények megkötését sürgeti, különösen Szerbia és Szlovákia vonatkozásában (VSt 57. p.).

I.2. Az *EU Duna Régió Stratégiája kapcsán*⁴² a VSt kiemeli, hogy Magyarországnak két fontos fejezet végrehajtásában kell hatékony részt vállalnia társvezetőként: az egyik a 4. fejezethez köthető, a vizek minőségének helyreállítása, védelme (Szlovákiával), a másik pedig a környezeti kockázatok kezelése (Romániával). E fejezetek kidolgozásának társvezetése lehetőséget ad számunkra a vízgyűjtő szemlélet megvalósítására, amivel pedig eredményesen csökkenthető lenne a kiszolgáltatottságunk (VSt 15. p.).

II. A határral osztott vízadók problémaköre kevés más uniós országban ennyire hangsúlyos, mint hazánkban. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy más, klasszikusabb problémáknak híján lennénk. Így a mi vizeinket is érintik: (a) Az *eutrofizáció*, melynek megoldására egyrészt a Nemzeti Szennyvíztisztítási Program (célja: a kommunális szennyvizekből a nitrogén és foszfor eltávolítás 75%-a megvalósuljon) végrehajtása, másrészt pedig a – mezőgazdasági szennyezések csökkentésére – a Helyes Mezőgazdasági Gyakorlat minél nagyobb területen történő bevezetése hivatott (VSt 18. p.). (b) A *felszín alatt található vízkészleteknek*⁴³ az ország bizonyos területein előforduló csökkenése szintén probléma. E vizeket nem csak mint vízellátási tartalékot, hanem mint környezeti értéket is védeni kell (VSt 12. p.). A felszín alatti vizek minőségét érintően pedig, a kiemelten érzékeny felszín alatti vízminőség-védelmi területeken a már minőségében károsodott felszín alatti vizeknél a VSt biztosítani kívánja a kármentesítési feladatok ellátását az Országos Környezetvédelmi Kárelhárítási Program keretében (VSt 22. p.). (c) A vizekre vonatkozó *adatgyűjtés és monitoring hiányosságaira* már a BP munkadokumentumánál is utaltunk. Ezek korrekciója nélkül nehezen elképzelhető a VKI által támasztott követelmények megalapozott teljesítése (VSt 23. p.). (d) Itt említendők a VKI előírásainak való megfelelést biztosító intézkedések *finanszírozásának nehézségei*, amelyek nálunknál jobb gazdasági háttérrel rendelkező országoknak is problémát okoznak. A szükséges finanszírozás megteremtése érdekében a VSt mind az uniós (KAP és kohéziós politika köréhez tartozó) támogatások vízgazdálkodást segítő bevonását, mind pedig a vízhasználókat érintő új vízár-politika bevezetését kilátásba helyezi (VSt 22. p.).

2.3. A víz mint természeti erőforrás

A víz mint környezeti elem és a víz, mint természeti erőforrás koncepcióinak szétválasztása nem könnyű feladat, hiszen olyan szorosan összefüggnek egymással. Magunk részéről, az egyes problémakörök kezelhetősége miatt tettünk kísérletet arra, hogy a két szabályozási csomópontot elkülönítsük. Az elkülönítés alapját a magyar környezetvédelmi kódex környezet, illetve természeti erőforrás fogalma képezi,⁴⁴ amely értelmében a víz mint termé-

⁴² Lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 44–45.

⁴³ A felszín alatti vizek kapcsán lásd RAISZ: Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében: Kincs, ami nincs?, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó), Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 149–160.

⁴⁴ Lásd 1995. évi LIII. törvény 4. § 1–3. pontok.

szeti erőforrás nem más, mint amikor a vizet mint környezeti elemet felhasználjuk a társadalmi szükségletek kielégítésére. Ezen szabályozási csomópont kapcsán, amely szintén tág keretet enged a vizekkel kapcsolatos elemzéseknek, magunk elsődlegesen a vizek hasznosításának ágazatspecifikus kérdéseit vizsgáljuk, így különösen az energia, a mezőgazdaság és a közlekedés jogi kérdéseit elemezve.⁴⁵ Ismételten hangsúlyozni kívánjuk azonban azt, hogy az e részben elemzett témakörök némelyikét elemezhattuk volna már a víz mint környezeti elem kapcsán is, illetve bizonyos témaköröket pedig későbbi szabályozási csomópontok vonatkozásában is (például az öntözés kérdésköre megjelenhet a vízszolgáltatások között is).

2.3.1. Az európai vízstratégia

A BP számos elemében érinti a víz mint természeti erőforrások koncepcióját. Ezek közül néhányra már korábban is utaltunk, mint például arra, hogy a KAP támogatásainak feltételeként, a kölcsönös megfeleltetési szabályok közé, újabb, VKI szerinti különleges követelményeket szeretnének beilleszteni. Ezeket túl az alábbiakat tartjuk fontosnak.

I. A vízkészletek jövőbeni hatékonyabb felhasználása kapcsán veti fel a BP az angolszász jogcsaládból már ismert ún. *modern vízhasználati jogok (water rights)* bevezethetőségének lehetőségét (a rendszerre az anyag, mint 'az Unió kívül alkalmazott vízkereskedelemre' utal), abban az esetben, ha a vízhasználatra vonatkozó fenntartható küszöbérték végrehajtására sor kerül. A BP ugyanakkor hozzáteszi azt is, hogy a „vízkereskedelem viszonylag sok adminisztrációs költséggel jár, és elvileg csak egy adott vízgyűjtő területen lévő vízhasználók között van értelme. Habár nem segítene, ha uniós szinten jönne létre ilyen rendszer, a Bizottság közös végrehajtási stratégiai iránymutatás kidolgozását javasolja a vízkereskedelem fejlődésének elősegítése érdekében azon tagállamok számára, akik alkalmazni kívánják a módszert.”⁴⁶ Megítélésünk szerint e rendszerre Magyarország esetében, ahol hasonló funkciót az engedélyezési rendszer tölt be, nincs szükség. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy az engedélyezési rendszerünk ne szorulna változtatásokra (mint ahogyan erre a VSt több vonatkozásban is kitér, és de lege ferenda javaslatokat fogalmaz meg⁴⁷).

II. Mivel magyar részről az *öntözés fejlesztése* az elkövetkező időszakokban különös jelentőséggel bír, ezért a BP ezzel foglalkozó részei nagy relevanciával bírnak számunkra. Az EU Bizottság ugyanis kezdeményezi a KAP vidékfejlesztési támogatásainak olyan irányú módosítását, amely keretében a VKI előírásainak megfelelő módon kerülne sor az öntözés hatékonyságának fejlesztésére (BP 13., 24. p.).

⁴⁵ Ekképpen jártunk el korábban is; például SZILÁGYI János Ede: A vízjog egyes szabályozási koncepcióinak aktuális kérdései, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla), Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 160–169.

⁴⁶ BP 13. A vízkereskedelmi rendszernek nagy külföldi jogirodalma van; lásd például David H. GETCHES: *Water Law in a Nutshell*, West Publishing Co, St. Paul (Minn.), 1997; Stephen HODGSON: *Modern water rights. Theory and practice*, FAO Legislative Study 92, FAO, Róma, 2006; Nancy K. KUBASEK–Gary S. SILVERMAN: *Environmental Law*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, 2008, 231–235. A rendszerről lásd még magyar nyelven: SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 67–70.

⁴⁷ Lásd a hatósági jogkörök módosítása, a vízkivételek engedélyezésének korábbi szabályozásának és gyakorlatának ökológiai szempontú módosítása vagy például az ún. egyényári engedélyek kapcsán VSt 12., 16., 19. stb.

III. A fentieken túl a BP fontosnak tartaná még: (a) *a természetes vízmegtartást segítő intézkedések használatának maximalizálását* (környezetbarát infrastruktúra), amelynek megvalósítását a KAP piacsabályozási pillérének környezetbaráttá tételével (ökológiai jelentőségű területek), illetve a strukturális és kohéziós alapok támogatásával valamint az EBB-hiteleinek segítségével látja megvalósíthatónak (BP 24. p.); valamint (b) *a víz újrafelhasználásának maximalizálását*, amit pedig egy lehetséges rendelet 2015-ben történő megalkotásával, illetve szintén a strukturális és kohéziós alapok valamint az EBB pénzügyi forrásainak segítségével lát megvalósíthatónak (BP 25. p.).

2.3.2. A magyar vízstratégia tervezete

A magyar vízstratégia tervezete a természeti erőforrás koncepcióhoz kapcsolhatóan több helyen is említ olyan megállapításokat, illetve lehetséges intézkedéseket, amelyeket a BP is felvet, vagy amelyek a VSt más szabályozási koncepcióinál is felvetődtek (pl. ésszerű víz-visszatartás és csapadékvíz-gazdálkodás, hatékony és takarékos vízfelhasználás a gazdaságban; VSt 7., 10. p.). A VSt, miközben felvázolja a *kiegyensúlyozott vízgyűjtő-gazdálkodás folyamatát*,⁴⁸ megfogalmazza azt is, hogy Magyarországon milyen változások vezettek a *vízkészlet-gazdálkodás egyensúlyának felbomlásához* az elmúlt évtizedekben. Utóbbi kapcsán kitér arra, hogy jelentősen nőtt a felszín alatti vizek felhasználása az ivóvízellátás mellett immáron a mezőgazdaságban is, amelynek oka a csatornarendszer elhanyagoltta válása és az, hogy a felszín alatti vizekből történő öntözés mentes a vízkészletjárulék fizetési kötelezettség alól. A csatornarendszer kapcsán ráadásul problémát jelentett az is, hogy az öntözés mellett ugyanazon rendszer lenne hivatott a területek felesleges vizeinek visszavezetésére is. Ám az érdekeltség hiánya miatt az öntözés nagy területeken megszűnt, és így a csatornarendszer elsődleges feladata immáron a káros vizek elvezetése maradt, amely okból a rendszer működtetése gazdaságilag ugyanakkor „erősen vitatott”. Ez pedig visszahatott immáron a káros vizek elleni védekezésre is. Ebből kifolyólag a magyar vízgazdálkodás jelenleg nem gondoskodik a víz visszatartásáról (VSt 19–20. p.).

Az általános vízgazdálkodási szempontok ismertetését követően a következőkben az egyes alágazatokhoz kapcsolódó relevanciákra térünk ki.

I. A VSt foglalkozik a korábban komoly vitákat kiváltó *hajózás viszonyokkal*. A hajózási útvonalak kialakítása kapcsán felszínre kerülő jogvitát erősen leegyszerűsítve ekképpen summázhatjuk: az egyik szerint a *Dunát kell a hajókhoz alakítani* (a viták során gyakorta mint ’kotrás’ hivatkoztak rá), a másik szerint a fordított megoldás lehet a jövő nemzedékek érdekében járható út, azaz a *hajók Dunához alakítása* (azaz kisebb merülési mélységű hajók alkalmazása).⁴⁹ A VSt-ben megfogalmazott szempontok arra engednek következtetni, hogy

⁴⁸ Ez a következőket takarja: (a) a felhasználható vízkészletek meghatározása, (b) a különböző célú vízigények közötti prioritás megállapítása, (c) a vizek mennyiségi és minőségi védelmének biztosítása, (d) a felszíni és felszín alatti vízkészletek állapotának folyamatos figyelemmel kísérése és értékelése, (e) a szükséges vízkészletek visszatartása, téli vizekkel való gazdálkodás, (f) a felesleges és káros vizek elvezetése; VSt 19.

⁴⁹ A jogvita összefoglalásaként lásd JNO: 536/2010. sz. állásfoglalás a *Duna hajózhatóságának javítására irányuló közlekedésfejlesztési tervek* vonatkozásában, 4–9. Az állásfoglalásban foglalt következtetések egyik háttereként lásd: ANGELUS Béla–GERENCSÉR Zsolt: *Dunai Zöld Hajózási Stratégia*, Budapest, 2011. január (készült a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának megbízásából). Egyébiránt a MTA stratégia is megállapítja, hogy a „hazai előírások inkonzisztensen és előnytelenül tartalmazzák a nemzetközi egyezmények előírásait”; *Magyarország vízgazdálkodása...*, 14.

az utóbbi álláspont vált meghatározóvá: „A hajózási viszonyok javításánál prioritást kell adnunk a mederbe való minimális beavatkozással járó megoldásoknak – pl. hajóút kitűzés javítása, navigációs rendszerek, hajópark korszerűsítése”; (VSt 60. p.). Ebből kifolyólag valamennyi hajóút fejlesztési terv engedélyezését, illetve megvalósítását megelőzően el kell végezni a kötelező stratégiai környezeti vizsgálatokat és a környezeti hatásvizsgálati eljárásokat.⁵⁰

II. Az *energia* kérdéskörében a VSt több releváns kérdéskört is érint, különös tekintettel a *megújuló energiákra*. Ez nem véletlen, hiszen Magyarországnak olyan uniós kötelezettsége van, amely számára 2020-ra minimum 13 százalékban határozta meg a megújuló energiaforrásból előállított energia bruttó végső energiafogyasztásban képviselt részarányát.⁵¹ Az irányelvben foglaltak végrehajtására kiadott magyar nemzeti cselekvési terv, az irányelvi kötelezettséget meghaladó arányban, a megújuló energiaforrásból előállított energiának a végső fogyasztásban 2020-ig elérendő részarányát 14,65%-ban (120,56 PJ) határozta meg.⁵²

II.1. *Vízenergia*. A VSt utal azokra az okokra, amelyek miatt nagy folyóink vonatkozásában nem vizsgálták a vízenergia hasznosításának lehetőségét. Ezt követően megállapítja azt, hogy a kisebb folyóink esetében ugyanakkor van relevanciája a már meglévő duzzasztókba beépíthető (10 MWe alatti teljesítmény) törpe vízerőműveknek, valamint a folyómedrekbe telepített 100-500 kWe teljesítményű ún. átáramlásos turbináknak, amelyekkel már maga a magyar nemzeti cselekvési terv is számolt. Ezen megújuló energia kapcsán a VSt összefoglalóan arra jut, hogy ha „a vízerőmű telepítése során a környezetvédelmi és vízgazdálkodási szempontok érvényesítésre kerülnek, akkor a vízenergia az egyik legtisztább energiaforrás, ami ezen túlmenően kiválóan szabályozható, így a villamosenergia-rendszer szabályozhatóságához is hozzájárul. Felmérésre kerültek a törpe vízerőművek telepítésének lehetőségei, helyszínei, amelyek alapján 2020-ig összesen 16–17 MWe beépített villamosenergia-teljesítmény installálásának lehet realitása.” (VSt 61. p.). *Magunk részéről a – környezetvédelmi szempontok szigorú érvényesítése mellett – támogathatónak ítéljük a VSt-ben megfogalmazottakat.* (Mint korábbi munkáinkban utaltunk rá, megítélésünk szerint a vízenergia bővítését Magyarország esetében leginkább a Bős–Nagymarosi-ügyből származó politikai aspektusok hátráltatták).

II.2. *Geotermikus energia*.⁵³ Ezen megújuló energia kapcsán a VSt meglehetősen visszafogottan nyilatkozik: „Figyelmet kell fordítani a geotermikus energiát hordozó felszín alatti vízkészleteink egyensúlyi állapotának megőrzésére, amely alapvetően – a csak hőhasznosítást követően – a visszasajtolást teszi szükségessé. Hasonlóképpen figyelmet

⁵⁰ SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 155–156.

⁵¹ 2009/28/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2009. április 23.) a *megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról*, I. melléklet.

⁵² 1002/2011. (I. 14.) Korm. határozat a Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Tervével összefüggő egyes feladatokról.

⁵³ A geotermikus energiák elemzése kapcsán lásd különösen: FARKAS CSAMANGÓ Erika: A geotermális energia hasznosítása jogi aspektusból, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2007/3, 3–10.; OLAJOS: *Támogatási rendszereink és a megújuló energiák*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013, 29–36.; OLAJOS: A megújuló energiaforrások és a kapcsolt energiatermelés, in: *Környezetjog* (szerk.: Szilágyi János Ede), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 190–209.; OLAJOS–SZILÁGYI Szabolcs: A kistelepüléseken létrejövő távhő és termeltetési rendszerek energijogi problémái, *Magyar Energetika* 2012/6, 2–7.; SZILÁGYI Szabolcs: Környezeti hatásvizsgálat a csermelyi biomassza alapú energetikai rendszer vonatkozásában, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla), Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 170–179.

kell fordítani a jelenleg elfolyó használt termálvizek elhelyezésével kapcsolatosan a felszíni vizeket terhelő problémák (magas sótartalom, fenoltartalom stb.) megoldására.” (VSt 61. p.). A geotermikus energia kapcsán különösen a mezőgazdasági termelés területén energiahasznosítás céljából kitermelt termálvíz visszatáplálásának ügye – egész konkrétan az ezzel kapcsolatos kötelezettség felfüggesztése – körül bontakozott ki vita.⁵⁴ A vízgazdálkodási törvény legutóbbi módosítása⁵⁵ – *megítélésünk szerint némileg vitatható módon*⁵⁶ – eltörli az általános visszatáplálási kötelezettséget kizárólag energiahasznosítás céljából kitermelt termálvíz vonatkozásában. *A problémát – véleményünk szerint – éppen az képezheti, hogy Magyarország esetében (miként arra a BP egyik Magyarországra vonatkozó, fentebb idézett munkadokumentuma is kitér⁵⁷) nem állnak rendelkezésre megfelelő adatok a vizek állapotáról...*

II.3. A VSt egyéb, vizeket érintő megoldások fejlesztését is javasolja, mint például a *szennyvíziszap energetikai hasznosítását* vagy a hullámtéri területeken meglévő, illetve az ideiglenes víztározókba tervezett *erdőterületekből származó biomassza* hasznosítását (VSt 62. p.).

III. *Mezőgazdaság.* A víz mezőgazdasági célú felhasználásának taglalása a VSt tetemes részét teszi ki, és fontos intézkedések kerültek benne nevesítésre. A VSt-ben a víz mezőgazdasági célú felhasználása kapcsán különösen két terület helyeződik a középpontba: az öntözés és a halastavi vízfelhasználás. A mezőgazdaságot szolgáló vízgazdálkodási infrastruktúrára a VSt mint a vízhiány, szárazság és az aszály hosszú távú, kiszámítható és lehetséges mértékű megelőzésének, a károk enyhítésének eszközeként tekint (VSt 27. p.).

III.1. *Öntözés.* Magyarország az ún. feltételezett öntözés zónájába tartozik, vagyis – bár a legtöbb növényfaj öntözés nélkül is termeszthető – a tervszerű öntözéssel kiszámíthatóbbá tudnánk tenni a mezőgazdasági termékek előállítását. Az öntözés iránti igény ellenére azonban Magyarországon a korábban kialakított, 300 ezer hektárt meghaladó öntözési lehetőséggel szemben, napjainkban pusztán 100 ezer hektáros területet öntöznek (VSt 10–11.

⁵⁴ A vita korábbi fejleményeiről lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 156–158.

⁵⁵ 2013. évi LXXIII. törvény a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény módosításáról. A törvény javaslatához eredetileg csatolt indoklás rendkívül érdekes, és megítélésünk szerint vitára adhat okot: „A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) általánosságban előírja a kizárólag energetikai célra kitermelt termálvíz visszatáplálásának kötelezettségét. Az Országgyűlés 2012 nyarán a Vgtv. módosításával, rövid távú, átmeneti megoldásként felfüggesztette a kizárólag energetikai célból kitermelt termálvíz visszatáplálásának kötelezettségét a 2015. június 30-ig terjedő időszakra. A felfüggesztés eddig eltelt időszakában gyakorlati tapasztalatok igazolták, hogy a kitermelt termálvíz visszatáplálására vonatkozó kötelezettség nélkül is fennállnak az energiahasznosítás céljából történő használat vonatkozásában a jogszabályi garanciák a természeti és környezeti kockázatok és károk kezelésére, elkerülésére. A visszatáplálási kötelezettség már annak előírásakor sem felelt meg a környezetvédelem érdekében alkalmazott ’elérhető legjobb technológiát’ előíró jogszabályoknak, mert annak szakmaiságot nélkülöző kategorikus előírása ki is zárja az elérhető legjobb technológia vizsgálhatóságát. Amennyiben a visszatáplálási kötelezettség megszűnik, feloldható a jelenleg fennálló ellentmondásos helyzetet, és a környezetvédelmi összerhelési szint jelentősen csökkenhet. Jelen jogalkotással érintett területen a környezetvédelem védeltségi szintjének fenntartását garantálják az előterjesztéssel módosuló rendelkezések mellett alkalmazandó vízgazdálkodási jogszabályok. A környezetvédelmi hatóságnak a jogszabályok maximálisan biztosítanak minden eszközt annak érdekében, hogy a vízgazdálkodási és a környezetvédelmi feltételek teljesülését objektív módon vizsgálhassa, és döntését a fennálló vízgazdálkodási állapotnak megfelelően hozza meg.”

⁵⁶ Ezen álláspont alátámasztása céljából lásd például KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK: T/9194/8. sz. országgyűlési iromány, kelt: Budapest, 2009. július 1., 3–5.

⁵⁷ SWD(2012) 379 Volume 15, 3.

p.).⁵⁸ A VSt megállapítja, hogy a magyar öntözési rendszer hiányosságainak kiváltó okai legfőképpen a következők: (a) az öntözés költségei (amelyeket ui. nehezen lehet érvényesíteni a megtermelt terményárakban; és – több más mellett – ennek következtében a vízkormányzást elősegítő művek és medrek állapota leromlott); (b) korszerűtlen táj- és terület-használatok; (c) a vízviisszatartás helyett a gyors vízelvezetésen alapuló vízgazdálkodási módszerek (amelyek a klímaváltozás feltételezett hatásainak tükrében immáron nem tarthatók); (d) a működés nem megfelelő jogszabályi háttérben rejlik (pl. hiányzik a jogszabályi kényszer a csapadékból származó vízkészlettel való gazdálkodás vonatkozásában; VSt 10–12., 25. p.). Mindezek kapcsán a VSt felhívja a figyelmet arra is, hogy 1990-től kezdődően a (főműveken keresztül szolgáltatott) öntözővíz szabadáras terméké vált, és ezzel együtt megszűnt a szolgáltatás közvetlen állami támogatása (VSt 26. p.).

A jelenlegi öntözési rendszer jellemzőiként a következők fogalmazhatók meg: (a) A mezőgazdasági vízellátás összetett, több tulajdonost, illetve vagyongazdálkodót érintő csatornánkon keresztül történik, amelyből kifolyólag a mezőgazdasági vízszolgáltatás árképzésének rendezése elkerülhetetlen. (b) A szolgáltatást biztosító vízi létesítmények tulajdonviszonyai eltérőek.⁵⁹ Ehhez kapcsolódik továbbá, hogy a szolgáltatói kör is sokszínű, és felülvizsgálatra szorul. (c) A mezőgazdasági vízszolgáltatás jellemzően igény alapú, azaz a vízhasználók szükségleteik függvényében veszik igénybe a szolgáltatást (mindeközben a vízszolgáltatónak a fennmaradó időben is fenn kell tartania az infrastruktúrát).⁶⁰

A VSt az öntözéssel kapcsolatos problémák megoldásaként az állami szerepvállalás erősítését kínálja,⁶¹ amely megoldás legfontosabb elemei – melyet vagy önálló törvényben vagy a vízgazdálkodási törvény átfogó megújításával kívánnak megvalósítani, valamint a vízgazdálkodási társulatok működését szabályozó jogi előírások felülvizsgálatával (VSt 36–37. p.) – a következők: (a) A Nemzeti Öntözési Ügynökség (NÖÜ) mint az öntözéssel összefüggő vízgazdálkodási feladatokat irányító és a kapcsolódó létesítményeket fejlesztését, kezelését végző országos hatáskörű szerv létrehozása. A jelenlegi vízgazdálkodási társulatok és a vízügyi igazgatóságok által elvégzett területi vízgazdálkodási feladatokat átvevő NÖÜ a vízgyűjtőkhöz igazodó területi kirendeltségekkel jönne létre, és a Vidékfejlesztési Minisztérium felügyelete alatt állna (VSt 27., 37–38. p.). (b) Az Öntözési Alap létrehozása az öntözéssel összefüggő célok elérésének és a kapcsolódó szervezet pénzügyi finanszíro-

⁵⁸ E probléma kapcsán fontos megjegyezni, hogy az öntözés szempontjából jelentős növények, mint például a cukorrépa, éppen a feldolgozó kapacitás megszűnése miatt kerültek ki az öntözési kultúrából, ezáltal is csökkentve az öntözött területeket; VSt 10–11.

⁵⁹ Így megkülönböztethetünk: (a) kizárólagos állami tulajdonban a vízügyi igazgatóságok kezelésében lévő vízi létesítményeket, (b) állami tulajdonban, a kormányhivatalok kezelésében lévő forgalomképes vízi létesítményeket, (c) állami tulajdonban, társulati kezelésben lévő forgalomképes vízi létesítményeket, (d) társulati tulajdonban lévő vízi létesítményeket, (e) önkormányzati tulajdonban lévő csatornákat, (f) a gazdálkodók tulajdonában lévő üzemi táp-, öntöző- és belvízcsatornákat; VSt 26. A VSt megállapítja továbbá azt is, hogy a mezőgazdaságot szolgáló vízgazdálkodási infrastruktúrán jelentős része közcélú vízi létesítmény, „amely többségében a vízgazdálkodási társulatok üzemeltetésében áll. A közcélú vízi létesítmények vagyongazdálkodója az utóbbi években többször változott, de a valódi átadás-átvétel nem történt meg, így a vagyongazdálkodásban a vízügyi infrastruktúra területén rendezetlen állapotok alakultak ki”; VSt 27.

⁶⁰ A rendelkezésre állás mint állandó költség, és a tényleges vízmennyiség igénybevétele, mint változó költség, aránya megközelítőleg 80–20%-ra tehető. Ezt alapul véve kétféleképp kalkulációs séma bevezetését tartja indokoltnak a VSt; VSt 26–27.

⁶¹ A VSt által hivatkozott modellként a korábbi, az öntözőgazdálkodás előmozdításához szükséges intézkedésekről szóló 1937. évi XX. törvénycikk kínálkozott.

zására (VSt 27. p.). (c) Az azonos módon képzett vízszolgáltatási árak bevezetése (VSt 33. p.),⁶² és ezzel együtt az öntözési vagy más, mezőgazdasági célú vízhasználat díjmentességének, illetve támogatásának a felülvizsgálata (VSt 36–37. p.). (d) A víztakarékos öntözési technológiák elterjesztése (így például ezek figyelembevétele az engedélyezési eljárásoknál és a támogatási rendszerek kidolgozásánál), összhangban a BP, korábban hivatkozott céljával (VSt 32. p.). (e) Egyéb, tipikusan eljárási, engedélyezési intézkedések; például a művelési ágváltás költségei vagy földvédelmi járulék alóli mentesség az öntözésfejlesztéseknél (VSt 36–37. p.).

III.2. *Halastavi vízfelhasználás.* A rendszerváltást követően a halastavi vízfelhasználás a felszíni vízkészlet-gazdálkodás meghatározó (a hazai mezőgazdasági vízhasználat megközelítőleg 62%-át kitevő) elemévé, annak legfőbb költségviselőjévé vált, és mindezek által az öntözési célú vízfelhasználás versenytársává. A felhasznált víz költségei (tipikusan 1,5–3,5 Ft/m³, azaz 19–43 ezer Ft/ha) egyre nagyobb arányban terhelik a tógazdálkodás termelési költségét, ami mára már veszélyezteti az eredményességet is (megjegyzendő ugyanakkor, hogy 2006-tól az így hasznosított víz után nem kell vízkészletjárulékot fizetni; VSt 62. p.).⁶³ A halastavi vízfelhasználás kapcsán szintén nehezíti az ágazat egységes kezelését az, hogy meglehetősen sokszínű a vízszolgáltatók és az általuk alkalmazott díjak rendszere (VSt 63. p.). Mindezek vonatkozásában a VSt a következő kritikai megállapítást teszi: „A halászati ágazat napjainkra a felszíni vízszolgáltató rendszer egyik meghatározó pénzügyi fenntartójává vált. Ugyanakkor mind a mai napig hiányzik a vízgazdálkodási rendszer működtetése során a gazdasági igényeket kielégítő szolgáltatási, valamint az egyéb, ökológiai-társadalmi igényeket kielégítő állami feladatként értelmezhető tevékenységek racionális és gazdasági szempontból is kezelhető, fenntartható meghatározása/ szétválasztása.” (VSt 63. p.). Ebből kifolyólag ezen a területen is változások várhatók.

2.4. A víz mint kereskedelmi ügyletek tárgya (különös tekintettel a víziközműszolgáltatásokra)

E koncepció középpontjában – mind a BP, mind a VSt alapján – a vízszolgáltatások állnak, amelyek kapcsán kialakult értelmezési különbségekről már írtunk e tanulmány első részében.⁶⁴

2.4.1. Az európai vízstratégia

A BP vízszolgáltatások tekintetében nagy hangsúlyt fektet a költségmegtérülés elvére, ebből kifolyólag – többek között – olyan közös végrehajtási stratégiát tervez kidolgozni, amely immáron tartalmazza a környezeti költségeket is. A BP egyértelmű célja a hatékonyságot ösztönző vízarazás kialakítása és a mérés bevezetése (BP 24. p.).

⁶² Üdvözlendőnek tartjuk, hogy az árképzés során a VSt szerint „szükséges olyan intézkedések bevezetése is, amely a felszín alatti vizet mint stratégiai készletet az értékén kezeli.” VSt 33.

⁶³ A halastavi vízfelhasználásnak számos kedvező hatása van: (a) A *vízvisszatartás* egy módszerének tekinthető. (b) Az így visszatartott víznek kedvező *mezoklimatikus hatása* van annak fokozatos párolgása miatt. (c) Az extenzív halastavakból *kifolyó víz minőségi paraméterei gyakorta jobbak*, mint a feltöltés idején bevezetett vízé. VSt 62–63. A VSt különbséget tesz a *völgyszárógátas* és a *körtöltéses* halastavak között (pl. azok vízszállítási költsége alapján).

⁶⁴ A koncepció értelmezésének más lehetőségeiről lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 167–172.

A víziközmű-szolgáltatások vonatkozásában a BP maga is felhívja a figyelmet arra a nagyarányú szivárgásra, amely az egyes vízelosztó hálózatok vonatkozásában áll fenn (7–50% között számol!). A BP ebből kifolyólag együttműködést sürget az uniós víziparral a helyzet megoldására (BP 13. p.), és mindemellett a strukturális és kohéziós alapok, valamint az EBB-hitelek bevonását e megoldások finanszírozására (BP 24. p.).

2.4.2. A magyar vízstratégia tervezete

A VSt a vízszolgáltatások kérdéskörét a fentebb (más szabályozási koncepciók kapcsán) részletezett esetkörökön túl, a települések vízgazdálkodásának – vagyis az ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -tisztítás, csapadékvíz-elvezetés, árvizek elleni védekezés – körében is részletezi.

A vonatkozó részben számos, már korábban megkezdett program továbbvitele, végrehajtása részletezésre került (pl. az Ivóvízminőség-javító Program teljesítése; Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Program), amelyek közül magunk részéről a *víziközmű-szolgáltatásokkal* kapcsolatos, a 2011. évi CCIX. törvénnyel (Vksztv.) megkezdett folyamatokat⁶⁵ tartjuk kiemelőnek. A vízellátó hálózatok rossz állapotára⁶⁶ (a hálózati veszteség egyes esetekben meghaladja a 30%-ot, a jelenlegi amortizációs ráfordítások mellett 250 évre nőtt a vagyon újraelőállításához szükséges idő; VSt 42. p.) tekintettel, a VSt javasolja a víziközmű-szolgáltatók számának csökkentését a hatékony és gazdaságos működés biztosítása céljából (magunk ezen folyamatot a *szolgáltatói rendszer integrációjaként* neve-sítjük), továbbá a *víziközmű-szolgáltatások árrendszerének* kialakítása során javasolja a rekonstrukció finanszírozási mértékét az eddigi 0,3%/év aránnyal szemben 1-2%/év-re emelni (VSt 42–44. p.). A VSt a fejlesztések legfőbb forrásaként az EU támogatásait neve-síti, amelyek mellett – tipikusan, mint az uniós források önrésze, valamint a megvalósítást követően kötelező fenntartási fedezete – azonban hazai források is nagy jelentőséggel bírnak (VSt 10. p.).

A VSt a hazai vízgazdálkodás legelmaradottabb területeként nevesíti a *belterületi csapadékvíz-gazdálkodást*, amely elmaradottság komolyan hatott a kialakult belvízhelyzetre is (VSt 43. p.).

2.5. A víz mint emberi jogok tárgya

A két stratégia által kevésbé kiemelt koncepció, habár a stratégiák számos intézkedése kapcsolatba hozható a vízhez való joggal,⁶⁷ ami pedig nagyban összefügg azzal, hogy a vízhez

⁶⁵ A koncepció értelmezésének más lehetőségeiről lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 194–214.

⁶⁶ Ennek egy konkrét esetéről lásd CSÁK–RAISZ: Trinkwasserskandal in der drittgrößten Stadt Ungarns, in: *Jahrbuch des Agrarrechts* (hg.: Christian Calliess–Ines Härtel–Barbara Veit), Band VIII, Nomos, Baden-Baden, 2008, 165–176.

⁶⁷ A témában hatalmas mennyiségű jogirodalom érhető el, amelyből kiemelnénk: Catarina de ALBUQUERQUE: *On the right track. Good practices in realising the rights to water and sanitation*, Human Rights to Water & Sanitation UN Special Rapporteur, Lisszabon, 2012; Stephen McCaffrey–Kate J. NEVILLE: Small Capacity and Big Responsibilities: Financial and Legal Implications of a Human Right to Water for Developing Countries, *The Georgetown International Environmental Law Review*, 2008–2009/21, 679–704.; Stephen TULLY: A Human Right to Access Water? A Critique of General Comment No. 15. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2005/23, 35–63.; Leanne WATROUS: The Right to Water – From Paper to Practice. *Regent Journal of International Law*, 2011/8, 109–136. A magyar jogtudomány vonatkozó tanulmányai közül fontosnak

való jog koncepciója (vagy helyesebben koncepciói) meglehetősen tág teret enged(nek) a tartalmi kérdések legkülönbözőbb kategóriáinak taglalására.

2.5.1. Az európai vízstratégia

Megítélésünk szerint a BP alapvetően a fejlődő országok viszonylatában (konkrétabban azok támogatása kapcsán) tartja lényegesnek kiemelni a vízhez való jog koncepcióját. Ezen országok esetében véli fontosnak a biztonságos ivóvízhez és alapvető szennyvízelvezetési szolgáltatásokhoz való hozzáférés támogatását és az integrált fenntartható vízgazdálkodás támogatását (VSt 26. p.). Magunk részéről a vízhez való jog problémaköréhez látjuk besorolhatónak a kelet-európai országok (így Magyarország) problémáit is, ahol nem annyira a vízellátó-rendszerek létrehozása, hanem sokkal inkább azok – a jövő generációk érdekében történő – fenntartása okoz problémát.

2.5.2. A magyar vízstratégia tervezete

A VSt-ben találkozhatunk az *egészséges környezethez való joggal*:⁶⁸ a VSt 2027-re tervezi a vizek jó állapotba kerülését és ezáltal a környezethez való jog egyik fontos elemének biztosítását (VSt 20. p.). A vízhez való jog kifejezés nem kerül említésre a dokumentumban, e helyett az „*ivóvízhez – mint az emberi lét alapeleméhez – való hozzájutás*” biztosításával találkozhatunk a szövegben. Van olyan szerző (Raisz Anikó⁶⁹), aki az Alaptörvény XX. cikkének szövegéből kiolvashatónak véli a *vízhez való jog* koncepcióját (magunk is osztjuk ezt az értékelést⁷⁰), és éppen ezért úgy gondoljuk, hogy a VSt-ben ezért e koncepció határozottabban is megjelenhetett volna.

2.6. A vízgyűjtő terület mint jogintézmények szervezési alapja

A vízgyűjtő terület mind európai (BP 25. p.), mind magyar vonatkozásban fontos alapegysége a vízgazdálkodásnak.

tartjuk megemlíteni: ANTALI Dániel Gábor: A kék bolygó kincse – A vízhez való jog szabályozása nemzetközi és nemzeti szinten, *Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2011/4, 1–40.; KARDOS Gábor: A vízhez való jog, *Acta Humana*, 2004/1, 93–98.; KECSKÉS: A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója, *Állam- és Jogtudomány*, 2009/4, 569–598.; RAISZ: A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről, in: *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében* (szerk.: Csák Csilla), Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 151–159.; SZAPPANYOS Melinda: A vízhez való jog érvényesíthetősége az ENSZ keretében, PhD-értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 2012.

⁶⁸ A környezethez való jog magyar szakirodalmához lásd különösen BÁNDI: Gondolatok a környezethez való jogról, in: *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai* (szerk.: Raisz Anikó), Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, 6–15.; FODOR: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Gondolat Kiadó – Debreceni Egyetem ÁJK, Budapest, 2006; FODOR: Természeti tárgyak egy új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers* 2011/21, 1–9.; FODOR: Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog, *Magyar Jog* 2012/11, 641–652.; PÁNOVICS Attila: Környezetvédelem az új alkotmányban, *Kül-Világ*, 2011/1–2, 117–133.; RAISZ: A Constitution's Environment, Environment in the Constitution – Process and Background of the New Hungarian Constitution. *Revue Est Europa*, 2011/Különkiadás 1, 47–51.

⁶⁹ RAISZ: A vízhez való jog... 156–157.

⁷⁰ SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 215–217.

E szabályozási koncepcióhoz tartozóan magunk a vízgyűjtők figyelembevételével kialakított szervezetirendszer, illetve ennek finanszírozását tartjuk különösen lényegesnek, és a következőkben erre koncentrálni vizsgáljuk meg a magyar vízstratégia tervezetét. Előzetesen meg kell jegyeznünk ugyanakkor azt, hogy a (tágabb értelemben vett) vízügyi szervezetirendszer és a finanszírozás több szabályozási csomóponton átívelő kérdéskörök.

A VSt kiindulási pontként rögzíti, hogy a rendszerváltás óta eltelt időszakban a szervezetirendszert többször és gyakorta nem előnyére alakították át, amely miatt rossz állapotba került (VSt 11. p.). A VSt a rendszer alulfinanszírozottságát is több helyen megemlíti (pl. VSt 19., 67. p.); állami oldalról pedig sommásan ekképpen összegez: „A tapasztalatok azt mutatják, hogy a hazai vízgazdálkodásban a forráshiány miatt az állam kockázatvállalásra kényszerül (nem teljesíti a fenntartási kötelezettségét), illetve eseménykövetővé válik (mindig az aktuális vízproblémát kezeli, és nem tud preventív lenni, így a sok vagy kevés víz okozta sokkhatást, nem tudja megelőzni)... A vízgazdálkodás költségvetési finanszírozása az utóbbi 20 évben folyamatosan csökken... A vízgyűjtő-gazdálkodási tervekben megfogalmazott intézkedési programok is forráshiányosak...” (VSt 64. p.). A finanszírozás kapcsán kialakult helyzetet (‘finanszírozási csapdát’) a VSt két további megjegyzéssel jellemzi: (a) „az állami fejlesztési és fenntartási források lenullázódtak, a 2010. évi fenntartásra fordított éves költség nem éri el a vagyonerő 0,2%-át (0,18%)” és (b) „az EU-támogatású projektek csak fejlesztéseket finanszíroznak, ami a fenntartási hiányspirált felgyorsítja”⁷¹ (VSt 65. p.).

A *szervezetirendszer* vonatkozásában a közigazgatás szervezeti átalakításait követően⁷² még várható a már említett Nemzeti Öntözési Ügynökség létrehozása is, és ezzel szoros összefüggésben a vízgazdálkodási társulatok újraszabályozása (VSt 67–68. p.). Amiként utaltunk rá a víziközmű szolgáltatók integrációja szintén folyamatban van. A szervezetirendszerben a VSt – számos más szabályozási koncepcióhoz hasonlóan – aktívabb állami szerepvállalást kíván érvényesíteni (pl. VSt 65. p.).

A *finanszírozás* vonatkozásában megoldásként a VSt továbbra is komolyan épít az *uniós támogatási lehetőségekre*,⁷³ és emellett más nemzeti pénzforrások bevonására is. Így például azon megállapítást követően, amely szerint „a vízhasználók jelentős hányada jogszerűen vagy jogszerűtlenül nem fizet” *vízkezelési díjat*, a VSt javasolja a kapcsolódó szabályozás újragondolását (VSt 21. p.; lásd még VSt 65. p.).

⁷¹ Az uniós pályázatok tapasztalatairól a tervezet szintén nagyon fontos információkat közöl, lásd VSt 57–58.

⁷² A legutóbbi kormányzati feladatmegosztás szerint a VM felelősségi körébe tartozik a *vízgazdálkodási feladatok szabályozása, irányítása és koordinálása* (ide tartozóan működnek a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek (KTVF) és azok országos főfelügyelősége), a BM illetékessége a *vízügyi igazgatási szervek irányítása* (idetartozik az Országos Vízügyi Főigazgatóság [OVF] és annak vízgyűjtő területekre szervezett 12 Vízügyi Igazgatósága [VIZIG]). A vízgazdálkodás – a vizek kártétele elleni védekezésen túlmutató – feladatainak elvégzésére alakult meg 2012. január 1-től a Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI; országos szintű szerv, vízgyűjtő területeken működő kirendeltségekkel), amely a *vízgyűjtő gazdálkodási tervezés koordinatív feladatait* látja el; VSt 11., 66.

⁷³ A pályázatokkal kapcsolatos megoldási javaslatokról lásd VSt 58–59.

2.7. A víz mint káresemény

Mindkét dokumentumban jelentős helyet foglal el ezen szabályozási koncepció.

2.7.1. Az európai vízstratégia

A BP-ben – több más mellett – két karakteres problémakörrel foglalkoznak. (a) Az *árvíz-kockázat csökkentése* véget a BP megoldásként az Európai árvíz-előrejelző rendszert, illetve a 2015-re elkészítendő árvíz-kockázat-kezelési terveket hozza.⁷⁴ (b) Az *aszálykockázat csökkentése* során pedig lényegesnek tartja a BP az Európai aszálymegfigyelő központ 2013-2014-es fejlesztését és a VKI követelményeinek végrehajtását (melynek során az EU Bizottság ösztönözni kívánja a tagállamokat, hogy hatékonyabban integrálják az aszálykockázat-kezelést és az éghajlat-változási szempontokat leendő vízgyűjtő-gazdálkodási terveikbe). Mindkét problémakör (árvíz, aszály) kapcsán a BP fontos megoldási eszközként tekint az ún. *környezetbarát infrastruktúra kialakítására*, amely érdekében sürgető egy közös végrehajtási stratégiai iránymutatás kidolgozása (a természetes vízmegtartást segítő intézkedésekről) a Bizottság, a tagállamok és az érdekelttek részvételével (BP 25. p.).

2.7.2. A magyar vízstratégia tervezete

Mikor jelen sorok íródnak, a Duna magyarországi szakaszán éppen ezzel egyidőben vonul végig azon történelmi méretű árvíz, amelyhez fogható ezidáig nem került regisztrálásra a magyar vízgazdálkodásban. E tényről eltekintve is megkérdőjelezhetetlen hogy a vizek kártételei elleni védekezés a magyar társadalom és gazdaság szempontjából alapvető jelentőségű. Előremutatónak tartjuk ugyanakkor (s ez elsőként nem a VSt-ben került megfogalmazásra) az *integratív szemléletet*, amely a problémák ellenében nem külön-külön, hanem egyben próbál meg fellépni, vagyis, hogy a már korábban hivatkozott 'sok víz-kevés víz' problémát egymásra kölcsönhatásban próbálja meg kezelni.⁷⁵

A VSt-ben előremutató módon találkozhatunk az *ökológiai szemlélettel*; például a középtávú és hosszú távú teendők kapcsán, ahol is a VSt elgondolása alapján növelni kell az ökológiai rendszerek (pl. erdők, vizes élőhelyek) árvízi védekezésben betöltött szerepét területhasználat-váltással; illetve az ártéri tájgazdálkodási, halászati programok, a kapcsolódó földbirtok-rendezési és földhasználat-váltást elősegítő jogszabályi változtatások végrehajtását is sürgeti a VSt (VSt 55–56. p.).

A VSt a vízkárelhárítás vonatkozásán is megfogalmazza a *határvízi együttműködés* fejlesztésének (közös finanszírozás, külföldi monitoringhálózat, tározók létesítése stb.) fontosságát, illetve az uniós támogatások felhasználásának lehetőségét, például árvízvédelmi fejlesztések kapcsán (VSt 54. p.).

⁷⁴ Az árvizek kapcsán lásd még a 2007/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvet (2007. október 23.) az *árvíz-kockázatok értékeléséről és kezeléséről*.

⁷⁵ Lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog*, 224–227. A témáról bővebben lásd: BORSOS Béla: *Érdekek és érdektelenségek a Tisza mentén – Esettanulmány a Vásárhelyi Terv Továbbfejlesztéséről*, a JNO megbízásából készített tanulmány, amely részét képezi a JNO 2010-es tevékenységéről készített beszámoló CD-mellékletének; forrás (2012.09.05.): beszamolo2010.jno.hu/cd/fuggelekek/2_kutatasok_eredmenyei/borsos_tisza.pdf

Komoly jogi relevanciával bíró problémafelvetésként értékelhetők az *aszály(kár) fogalmi meghatározásában* rejlő nehézségek, amelyek már megjelentek a korábbi nemzeti aszálystratégia tervezetében⁷⁶ is (VSt 27–29. p.). A VSt a problémára átfogó megoldást javasol: „A vizeket helyben kell tartani és a terület művelési ágát a területi víz és talajadottságokhoz igazítva át kell alakítani” (VSt 29. p.).

A VSt reformot sürget az *önkormányzati vízkárelhárítás* területén is (hiszen az önkormányzatok gyakorta egymás rovására látták el ezt a tevékenységet). Ennek megoldásában az államnak fontos koordináló szerepet szán (VSt 42. p.).

2.8. A víz mint ételmisszer

A víz mint speciális ételmisszer koncepciója nem jelenik meg egyik stratégiában sem karakteresen, miközben számos intézkedés (például Ivóvízminőség-javító Program) egyértelműen kapcsolódik hozzá. Magyar viszonylatban több szempontból is a Vidékfejlesztési Stratégia az, amely e koncepciót meghatározóan érinti.

3. Következtetés

Összességében mindkét stratégia előremutató, ugyanakkor az egyes szabályozási koncepcióknál jelzett észrevételek átgondolásával – megítélésünk szerint – a vonatkozó joganyag még bizonyos vonatkozásokban továbbfejleszthető.

⁷⁶ VIDÉKFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM: *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról*, A Nemzeti Aszálystratégia vitaanyaga, közreadva: 2012. június 25., 2.

A kiadásért felelős:
a Miskolci Egyetem rektora, Prof. Dr. Torma András
Megjelent a Miskolci Egyetemi Kiadó gondozásában
A kiadó felelős vezetője: Burmeister Erzsébet
A közleményt ellenőrizte: Dr. Sály Pál
Példányszám: 100
Készült a Miskolci Egyetem Sokszorosító Üzemében
A sokszorosításért felelős: Pásztor Erzsébet
TNO – 2013 – 320 – ME
Sokszorosítóba leadva: 2013. október