Publicationes Universitatis Miskolcinensis
Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXIV (2016), pp. 281–314.

A VÍZHEZ KÖTŐDŐ KÁRESEMÉNYEK JOGI SZABÁLYOZÁSA – ELŐTANULMÁNY[*]

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 a vízhez kötődő káresemények európai és magyar jogi szabályozását kívánja bemutatni. Jelen tanulmány egy nagyobb kutatás része, amely kutatásban a környezeti vonatkozásokon túl a vízhez kapcsolódó egyéb szabályozási kérdések is szerepelnek.
Kulcsszavak: vízjog, vízpolitika, a vízhez kapcsolódó káresemények, EU árvíz irányelve

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 legal background of the European and Hungarian law focusing especially on the water-related damage. This article is part of a more comprehensive research, in which other water-related legislative questions are dealt with.
Keywords: water law, water governance, water-related damage, EU Floods Directive

Jelen tanulmány egy nagyobb, a vizek jogi szabályozását elemző kutatás részeként született.[1] Az átfogó kutatás célja a vizekre (elsődlegesen édesvizekre) vonatkozó szerteágazó joganyag egységes szempontok mellett történő elemzése és fejlesztése, alapvetően a magyar társadalom számára kihívást jelentő problémakörökre koncentráltan. Ennek során meghatározásra kerületek bizonyos szabályozási csomópontok, amelyek körét nem tekintjük sem lezártnak, sem kizárólagosnak, sem egymástól elzártnak. A cél az, hogy e jogi szabályozási csomópontok jövőbeni fejlesztése immáron egymásra tekintettel történjen meg. A négy főbb szabályozási csomópont, amelyek kiindulási alapot jelentettek jelen tanulmány esetén is, a kö-

[*] Jelen tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. A kézirat lezárásának ideje: 2016. V. 15.
[**] Dr. habil. SZILÁGYI JÁNOS EDE
PhD egyetemi docens
ME ÁJK Civilisztikai Tudományok Intézete
Agrár- és Munkajogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civdrede@uni-miskolc.hu

[1] A kutatás első eredményeinek átfogó publikálásáról lásd SZILÁGYI János Ede: *Vízjog. Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2013.

vetkezők: (a) a víz mint a rendelkezési hatalom tárgya, avagy Kié a víz?, (b) a víz mint környezeti elem, (c) a víz mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya, és végül (d) a víz mint káresemény, avagy védelem a víztől.[2] Jelen tanulmány középpontjában ezen utóbbi, a vizekhez kötődő káreseményekkel kapcsolatos szabályozási csomópont áll.

Korábbi kutatásaink középpontjában a vízzel, főleg mint (mennyiségi illetve minőségi szempontból) védendő értékkel foglalkoztunk. Jelen részben azonban arra az esetkörre kívánunk kitérni, amikor a víztől vagy annak hiányától, esetleg a vízhez kapcsolódó más káros jelenségektől kívánjuk megvédeni a többi környezeti elemet (beleértve a környezet részét képező embert is).

A vizek előfordulása időben és térben változó; de vajon melyik az a pont, amikortól a vízhiány vagy a víztöbblet már károsnak minősül? Meddig sorolható egy vízzel kapcsolatos kérdéskör a *víz mint természeti erőforrás*[3] szabályozási csomópontjának keretébe, és mikortól alkalmazandók rá immáron a *víz mint káresemény*[4] szabályozási csomópontjának előírásai? A kérdések megválaszolása sok esetben nem egyszerű, ráadásul a *víztudományok*[5] és ezek alapján a *vízpolitika*[6] (az angol – *water governance* – elnevezés miatt erre utalnak még, mint *vízkormányzás*[7] is) fejlődésével a két szabályozási csomópont közötti átjárhatóság lehetősége is megnőhet. Mintegy munkahipotézisként megfogalmazva úgy látjuk ugyanis, hogy egy mainál *integratívabb* vízgazdálkodás[8] esetén számos olyan esetkört, amelyet ma a vizek kártételeiként tartunk számon, más szabályozási csomópont – tipikusan a víz mint természeti erőforrás – keretei között is lehetne kezelni. Több esetben is megfontolandónak tartjuk továbbá, hogy vajon tényleg a jelen és jövő generációk érdekeit szolgáló megoldás-e, ha a végletekig védekezünk a víz természetes folyamatai

---

2 Lásd ezekről részleteiben SZILÁGYI János Ede: A vízjogi szabályozási csomópontok továbbfejlesztésének lehetőségei, *Pro Futuro* 2015/2, 38–54.

3 Lásd ezekről részleteiben SZILÁGYI: *A vízjogi szabályozási csomópontok…,* 46–53.

4 SZILÁGYI: *Vízjog*, 224–227.

5 A *víztudomány* kifejezést a MTA 187. közgyűlésének keretében 2016. május 9. napján a MTA budapesti székházában rendezett „A magyar víztudomány és intézményrendszerének fejlesztése – a fenntartható vízgazdálkodás és a versenyképes Magyarország érdekében" konferencián (továbbiakban: *MTA víztudományi konferencia*) elhangzottak alapján használjuk.

6 *Vízpolitika* alatt jelen tanulmányban a klasszikus vízgazdálkodás keretein túlmutató, az adott társadalom vízzel kapcsolatos igényei által a döntéshozók, vízhasználók széles rétegének tételezett célok és ezek elérését szolgáló feladatok meghatározását értjük.

7 Például: SZÖLLŐSI-NAGY András: *Megatrendek, globális vízválság, kihívások avagy Mit ér a tudományunk? Van-e megoldás* c. előadása, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2015. május 12.

8 Az integratív vízgazdálkodásról lásd EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA: *A vízkészletek védelme és az integrált fenntartható vízgazdálkodás az Európai Unión belül és kívül*, Brüsszel, 2011. június 9. 11308/11. sz. 5–7, 9, 12; az integráció példáiról lásd még *Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok* (szerk.: SOMLYÓDY László), Köztestületi Stratégiai Programok, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2011, 27, 45, 53, 61, 75, 156. (továbbiakban: *MTA-Vízstratégia*).

ellen. Vagy bizonyos esetekben érdemes-e esetleg másként tekinteni e folyamatokra, mintsem *automatikusan káreseményként*? Gondoljunk itt például arra az esetre, ami a Tisza árvízszabályozása kapcsán vetődik fel, nevezetesen hogy a védművek korlátlan fejlesztése helyett bizonyos helyeken érdemes megfontolni a természetközeli vízjárás részleges helyreállítását és egy természethez közeli (táj)gazdálkodás folytatását.[9]

A tanulmányunkban két fő részre tagoltan elemezzük a témát. Egyrészt a vonatkozó vízpolitikai dokumentumok rendszerét vizsgáljuk át, másrészt pedig a vonatkozó joganyagot mutatjuk be. Mindkét rész vonatkozásában fontos kérdésként kerül kiemelésre a vízhez kapcsolódó káresemény mint jelenség lehatárolása, mint ahogy az is, hogy ezek a káresemények miként különülnek el a többi szabályozási csomóponttól. (a) A *vízpolitikai rész* vonatkozásában lényeges kérdéskörnek tekintjük azt, hogy milyen megoldások segíthetnek abban, hogy a vízre minél nagyobb arányban tekintsünk természeti erőforrásként, és egyre kevésbé tekintsünk rá mint pusztán káresemény. A (b) *jogi rész* kapcsán igyekszünk minél teljesebb képet adni a kapcsolódó joganyag mindhárom szintjéről (terjedelmi okokból ugyanakkor részletesebben csak azok bemutatására törekszünk, amely joganyagok elemzése korábbi munkáinkban még nem szerepeltek); (b1) vagyis a *nemzetközi, európai uniós és magyar* nemzeti jogi előírásokról. (b2) Különösen utóbbi vonatkozásában, (b2i) a *víz mint káresemény* elnevezésű szabályozási csomóponthoz szorosabban kötődő jogintézményeken túl külön kitérünk azon jogintézményekre is, amelyek (b2ii) *integratív módon*, más szabályozási csomópontokon túl szabályozzák a vízhez kapcsolódó káreseményeket is.

1. A vízhez kapcsolódó káresemények a vízpolitikai dokumentumokban

A *vízpolitikai (stratégiai) dokumentumoknak* nincs pontosan lehatárolt köre, és őszintén szólva, napjainkra egyre több ilyen témájú dokumentum születik, amely bőség önmagában is szelekcióra készteti a témával foglalkozó kutatókat. E szelekciót ugyanakkor érdemes megtenni, egyrészt azért, mert szükségünk van az ilyen jellegű dokumentumokban található *tudományközi ismeretekre* ahhoz, hogy a vonatkozó joganyagot megérthessük, továbbfejleszthessük, másrészt pedig azért is kényszerülünk *szelekcióra*, mivel ennek hiányában immáron kezelhetetlen mennyiségű vízpolitikai dokumentum állna rendelkezésünkre. Úgy gondolom, hogy a víztudományok egyik fontos feladata ezen szelekció megkönnyítése. Jelen tanulmányban egy a szerző általi szelekció található. A szelekció során igyekeztünk egy, a konkrét téma kutatását segítő lehatárolást megvalósítani, azonban e szelekció kapcsán nem tartjuk kizártnak, hogy valamely lényeges vízpolitikai dokumentum – minden ezt elkerülni akaró szándékunk ellenére – az egyszerűsítés áldozata lett.

[9] 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; beszamolo2010.jno.hu/cd/fuggelekek /2_kutatasok_eredmenyei/borsos _tisza.pdf (2012. IX. 5)

Ezért úgy gondoljuk, hogy e terület jelen, illetve jövőbeni művelői számára felhívjuk ezen potenciális hibalehetőségre a figyelmet. Vajon kell-e vállalni ezt a kockázatot? Nem lehet-e kihagyni ezen vízpolitikai dokumentumok körét egy jogtudományi kutatásból? A válaszunk egyértelmű: ezen anyagok nem elhagyhatók egy jogtudományi munkából sem. Nélkülük ugyanis nem teljesíthetők a vízzel kapcsolatos társadalmi viszonyok által érintett jogterületek esetében azon elvárások, amelyet magunk már többször is megfogalmaztunk a jogtudománnyal szemben. Nevezetesen, hogy a jogtudomány attól minősülhet – mintegy minimumstandardként – tudománynak, hogy vizsgálatának tárgyát rendszerezi, értékeli és arra vonatkozóan jobbító, fejlesztő szándékú módosító javaslatokat (*de lege ferenda* javaslatok) fogalmaz meg. Az értékelés és a *de lege ferenda* javaslatok azonban egyfajta *viszonyítási mércét* követelnek meg a jogtudóstól. A vízpolitikai dokumentumok pedig nagyon fontos – ha nem is kizárólagos – forrásai s így mércéi ezen értékelésnek.

1.1. Nemzetközi vízpolitikai dokumentumok

Nemzetközi szinten számos szervezet foglalkozik napjainkban a vizekhez kapcsolódó kihívásokkal.[10] Ezen szervezetek közül a nemzetközi közösség szervezésében játszott jelentős szerepe miatt az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) szerveit gondoljuk kiemelendőnek, amelyek – megítélésünk szerint – jelentős potenciált képviselő szakembergárdával rendelkeznek, és hatalmas mennyiségű és hiteles adathoz férnek hozzá. Az ENSZ ezen szervei felismerték a vízzel kapcsolatos problémakör komplexitását, és létrehoztak egy e komplexitást hatásosabban kezelni képes, az egyes ENSZ szervek együttműködésén alapuló programot, az ún. *UN Water*. E program keretében számos vízpolitika stratégiai dokumentum születik, amelyek közül kiemelendők az ún. Víz Világjelentések (*World Water Development Report*; WWDR). Az ezidáig elkészült WWDR-ek közül a vízhez kötődő káresemények vonatkozásában különösen a WWDR1, WWDR2, illetve WWDR4 érdemel kiemelést. A következőkben ezen WWDR-ekre koncentrálva igyekszünk meghatározni a vizekhez kötődő káresemények körét, a káreseményekhez kapcsolódó egyéb lényeges definíciókat, illetve a főbb vizes káresemények fontosabb jellemzőit.

A WWDR1[11] a *vízhez kapcsolódó természeti katasztrófák* között az árvizeket, aszályt, a vízhez kapcsolódó fertőzéseket, az éhezést, valamint a földcsuszamlásokat és lavinákat tartja számon.[12] A vízhez kapcsolódó természeti katasztrófák közül

[10] Lásd ezek elemzéséről SZILÁGYI: *Vízjog*, 25–40; a könyv megjelenése óta eltelt időszakból külön is érdemes utalni például WORLD ECONOMIC FORUM: *The Global Risks Report 2016*, World Economic Forum, Geneva, 2016. http://wef.ch/risks2016 (2016. VI. 10.); GNV-GL: *A safe and sustainable future: Enabling the transition*, 2014. http://production.presstogo.com/fileroot6/gallery/dnvgl/files/original/f7a21697d758474be04385ee5e4dd62e_hi.pdf (2016. VI. 10.)

[11] UN WATER: *Water for People: Water for Life*, The United Nations World Water Development Report 1 (WWDR1), [-], UNESCO, 2003, 269–290.

[12] WWDR1, 272.

a WWDR1 különösen az árvíznek és az aszálynak szentel nagyobb figyelmet. Meglátásunk szerint mindkét *természeti* katasztrófaként nevesített káresemény kapcsán érdemes megjegyezni azt, hogy mindkettő esetén lehetnek ugyanakkor *emberi tényezők* is (pl. nem megfelelő vízgazdálkodás, hiányosságok a védekezésben), amelyek hozzájárulhatnak az előfordulásukhoz, illetve a hatásuk mértékéhez; vagyis ezen esetekben az elnevezést ezen kiegészítő megjegyzéssel érdemes értelmezni. Az árvíz[13] és aszály kapcsán a WWDR1 az *aszály* meghatározásának nehézségeire is felhívja a figyelmet. Mindezek kapcsán kitér az aszály típusaira:[14] a *meteorológiaira* (amely a csapadék hiányából ered), a *hidrológiaira* (amely a vízfolyásokban és felszín alatti vízadókban jelentkező vízhiányból ered) és a *mezőgazdaságira*[15] (amikor is a körülmények miatt immáron nem fenntartható a mezőgazdasági termelés és állattenyésztés). A WWDR1 kiemeli, hogy az aszály fogalma országonként eltér,[16] mind például az időtartamát, mind a kiterjedtségét illetően. Az aszály kapcsán fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy az nem összekeverendő a vízhiány fogalmával. Amíg ugyanis az aszály leginkább természetes jelenségként fogható fel, addig a *vízhiány* tipikusan emberi tevékenység – lényegében a fenntarthatatlan vízgazdálkodás – következménye (mindezt természetesen az aszály maga tovább súlyosbíthatja).[17] A vizekhez kapcsolódó természeti katasztrófák ese-

---

[13] Az árvíz kapcsán leginkább annak hatásait, veszélyességét elemzi; WWDR1, 274.

[14] WWDR1, 275; Az aszályok tipizálásának vannak további esetei is; meteorológiai, hidrológiai és mezőgazdasági aszály mellett egy negyedik típusaként nevesítik az ún. *társadalmi-gazdasági aszályt* (vízkínálat és vízigény között egyensúlytalansághoz kapcsolódik, amelynek hatásai jelentkeznek a társadalomban illetve a gazdaságban): GWP: *Guidelines for preparation of the Drought Management Plans*, GVP CEE, [-] 2015, 17, 29–30; a fogalmakról lásd továbbá: NAS, 2. Érdekességképpen jegyezzük meg, hogy a „Paks 2" beruházás kapcsán a reaktorok Duna vizével történő hűtésének vizsgálatánál fontos szempont volt az aszály idején történő hűtés esetköre. A reaktorok hűtéséhez ui. a Duna vizét kell használni; a nagy kérdés az volt, hogy az aszályok idején vajon a Duna vize elég lesz-e ehhez a hűtéshez. Úgy néz ki, hogy elég lesz, viszont mindehhez a hűtőcsatornát mélyíteni kell, ami növeli a költségeket; CSURGAI József: „Paks 2" projekt – a fenntartható energiagazdálkodás nélkülözhetetlen eleme, *Országos Fenntarthatósági Szakmai Nap 2016 – a klíma és víztudomány összefüggései* c. konferencia (továbbiakban: NKE-konferencia), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016. V. 26.

[15] A mezőgazdasági aszály kapcsán több eset is kiemelést érdemel, így: a) *talajaszály* (a talajnak fontos szerepe lehet a víz tárolásában; ma a magyar földek 1/3-ának jó a víztározási képessége), b) *növényaszály*, c) *állattenyésztés* és aszály, d) *védett területek, erdők* és aszály etc.; TAMÁS János: *Amikor nincs víz a területen: aszály*, MTA víztudományi konferencia.

[16] Így például Angliában három eső nélküli hétre már mint problémaként tekintenek; ezzel szemben a világ számos pontján ennél hosszabb száraz periódus is normális; az aszály egyik típusát jelentő *extrém aszály*, amely nagy területeket és sok embert érinthet, és néhány hónaptól néhány évig is terjedhet; WWDR1, 275.

[17] GWP: i. m. 18. A vízhiány egy másik meghatározása a víz mennyiségéhez kötődik, e szerint *vízhiány*ról *(water scarce)* egy területen 1000 m^3/személy/év alatti érték alatt beszélhetünk (500 alatt pedig abszolút vízhiányról van szó), *víz-stresszes állapot*ról *(water*

tében a WWDR1 meghatározza a *katasztrófa (disaster)*, *veszély (hazard)*, *kockázat (risk)*, *valószínűség (probability)*, *bizonytalanság (uncertainty)*, *sérülékenység (vulnerability)* fogalmakat,[18] és hasonlóképpen kitér a *kockázatértékelés*re *(risk assessment)* és *kockázatkezelés*re *(risk management)* is. A *kockázatértékelés* kapcsán kiemelésre kerül, hogy ennek során érdemes elkülöníteni egymástól a kockázatok két típusát: az egyik a kockázatok azon köre, amely ellen az adott közösség szeretne fellépni, a másik pedig az, amelyet egy adott közösség képes elfogadni.[19] A *kockázatkezelés* vonatkozásában a WWDR1 felhívja a figyelmet annak szoros kapcsolatára a megelőzés, illetve elővigyázatosság elvének jogi szabályozásával és intézményeire.[20]

A WWDR2[21] a *vízhez kapcsolódó természeti katasztrófák* elnevezés helyett inkább a *vízhez kapcsolódó katasztrófákról* kifejezést használja, és amellett, hogy bővíti a katasztrófák körét más természeti káreseményekkel is – így például a vihar vagy a különböző vízhullámok (pl. tsunami) által okozott katasztrófákkal[22] – foglalkozik például a *vízhez kötődő technológiai katasztrófákkal* (*technological water-related disasters*; így például a víz miatti közlekedési balesetekkel)[23] is. A WWDR2 elmozdulást sürget az ún. *válság-kezelő rendszerek* irányából a *megelőző rendszerek* irányába.[24]

A WWDR4 fő témáját éppen a vízhez kötődő bizonytalanságok és kockázatok képezik.[25] Az aktuális kutatási eredményeket összegezve kiemeli, hogy a társadalmi-gazdasági fejlődésre hatást gyakorló természeti veszélyek közül számos kötődik a vízhez. 1990 és 2000 között néhány fejlődő országban a természeti katasztrófák által okozott károk az érintett országok éves GDP-jének 2–15%-át tették ki. A természeti veszélyek 90%-a köthető a vízhez, és ezek gyakorisága és erőssége általánosságban növekszik (utóbbi megállapítás esetén kapcsolat vonható a klímaváltozás következményeivel). 2010-ben 373 természeti katasztrófa több mint 296 800 ember halálát okozta, további 208 millió ember életére gyakorolt egyéb negatív hatást, és 110 milliárd $ pluszköltséggel járt.[26]

A fentebb elemzett WWDR-ekben a vízhez kötődő katasztrófák közül különösen az árvizek és az aszály kerültek az elemzések középpontjába, ezzel szemben a

stressed) 1000 és 1700 m^3/személy/év értékek között, míg *sérülékenység*ről *(vulnerability)* 1700 és 2500 között; UN WATER: *Managing Water under Uncertanity and Risk,* The United Nations World Water Development Report 4 (WWDR4), Paris, UNESCO, 2012, 124.

18 Lásd WWDR1, 279. E meghatározásokat vö.: WWDR4, 11, 237, 377–378.

19 WWDR1, 281.

20 WWDR1, 284.

21 UN WATER: *Water a shared responsibility,* The United Nations World Water Development Report 2 (WWDR2), Paris, UNESCO, 2006, 343–368.

22 WWDR2, 343.

23 WWDR2, 346.

24 WWDR2, 348.

25 Lásd különösen WWDR4, 115–123, 600–638.

26 WWDR4, 27–28.

magyar vizes káresemények harmadik tipikus képviselőjével, a *belvízzel* nem foglalkoznak. Mindez igaz az uniós vízpolitikai dokumentumokra is, amelyekből szintén hiányzik a belvíz kérdésköre (vagyis uniós szinten van mind aszály-, mind pedig árvízstratégia, de nincs belvízstratégia). Mindez annak tudható be, hogy belvíz problémaköre egy sajátosan magyar vízgazdálkodási problémakörnek tekinthető, amely káresemény sem világszinten, sem uniós szinten nem okoz hasonló volumenű problémákat, mint hazánkban.



1. ábra
Az SDG-k ábrázolása a vízkörforgásban
(Forrás: UN Water[27])

A nemzetközi szintű vízpolitikai dokumentumok mellett végül fontos utalni egy átfogóbb a vízügyeken túlmutató stratégiai dokumentumra, nevezetesen az ENSZ Közgyűlés 17 Fenntartható Fejlődési Célját (SDG) tartalmazó határozatára,[28] amely SDG-k közül az egyik – a „mindenki számára hozzáférést és fenntartható vízgazdálkodást és szanitációt biztosító" 6. SDG – kifejezetten vízpolitikai, de a vizek vonatkozásában más SDG-knek is van relevanciája. A SDG-k 2030-ig teljesítendő célokat és feladatokat határoznak meg a nemzetközösségi közösségnek. Maga a határozat bevezetőjében is kiemelésre kerülnek az elsivatagosodás, aszály, édesvízhiány, amelyek mind hozzájárulnak azon kihívásokhoz, amelyekkel az emberiség

[27] Az ábrán: 6.1. [ivóvíz], 6.2. [szanitáció és higiénia], 6.3. [vízminőség és szennyvíz], 6.4. [vízhasználat és vízhiány], 6.5. [vízgazdálkodás], 6.6. [ökoszisztéma], 6. a–b) [együttműködés és részvétel], 11.5. [vízhez kapcsolódó katasztrófák]; lásd http://www.unwater.org/fileadmin/user_upload/unwater_new/docs/SDG6_targets_SDG6_watercycle_UN-Water_highres.pdf (2016. VI. 10.)

[28] Resolution adopted by the UN General Assembly on 25 September 2015 on Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1. A SDGs előzményét képező MDGs-ről lásd SZILÁGYI: *Vízjog*, 30–31.

napjainkban szembesül. A 2., éhezés elleni fellépésről szóló SDG fontosnak tart kiépíteni egy olyan fenntartható élelmiszer-termelési rendszert, illetve kialakítani olyan rugalmas mezőgazdasági gyakorlatot, amelyekkel sikeresen lehet alkalmazkodni többek között a klímaváltozáshoz, az extrém időjáráshoz, az aszályokhoz és az árvizekhez. A 11., biztonságos és fenntartható településekről szóló SDG, több más mellett a vízhez kapcsolódó katasztrófák által okozott áldozatok és károk csökkentését tűzte ki célul. A klímaváltozás elleni küzdelemről szóló 13. SDG a klímához kapcsolódó veszélyek és természeti katasztrófákkal szemben rugalmas és alkalmazkodó rendszerek kiépítését fogalmazza meg. A földvédelemről is rendelkező 15. SDG olyan földek helyreállítását is célul tűzte, amelyeket az elsivatagosodás, az aszályok és árvizek érintenek (az 1. ábra a 6. SDG és a 13. SDG egyes intézkedéseit ábrázolja a vízkörforgásba illesztve).

1.2. Európai uniós vízpolitikai dokumentumok

Az Európai Unió a vízpolitika végrehajtására 2000-ben egy Víz-keretirányelvet[29] (VKI) fogadott el, jelen részben azonban nem e kötelező jogszabály részletes bemutatására[30] törekszünk, hanem sokkal inkább egyéb, nem kötelező érvényű vízpolitikai dokumentumokéra. A vízpolitikai irányelvek közül átfogó jellege miatt kiemelést érdemel az EU vízstratégiájaként is értelmezhető *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv*[31] *(Blueprint)*.[32] A Blueprint mellett kiemelendők a VKI egyes végrehajtási jelentései, amelyek közül a legutóbbi, a negyedik,[33] az árvízvé-

[29] A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2000. október 23.).

[30] Ennek részletes bemutatására sor került immáron: SZILÁGYI: A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXX/2, 2012, 593–599; VÖ. 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, 85–100; 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; KECSKÉS Gábor: Water Protection via the Implementation of EU Directives, in: *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary* (szerk.: SZABÓ Marcel–GREKSZA Veronika), Pécsi Egyetem, Pécs, 2013, 218–220; MIKLÓS László: A vízvédelem szabályozása, in: *A környezetjog alapjai* (szerk.: MIKLÓS László), SZTE ÁJK–JATEPress, Szeged, 2011, 75–81.

[31] Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv, COM(2012) 673, Brüsszel, 2012. XI. 14.

[32] A Blueprint szorosan kapcsolódik *Az erőforrás-hatékony Európa megvalósításának ütemtervéhez*, COM(2011) 571 végleges, 4.4. pontját.

[33] *A vízügyi keretirányelv és az árvízvédelmi irányelv: az uniós vizek jó állapotának elérésére és az árvízkockázat csökkentésére irányuló fellépések*, COM(2015) 120, Brüsszel, 2015. III. 9. A dokumentum egyik fontos üzenete, hogy az éghajlatváltozás kedvezőtlen

delmi irányelvre[34] (ÁKI) is kiterjed. Mindezeken túl az egyes tagállamok VKI végrehajtására született vízgyűjtő-gazdálkodási terveinek (VGT) felülvizsgálatai is fontos információkat tartalmaznak.[35]

A Blueprint számos előremutató javaslatot fogalmaz meg a vizekhez kapcsolódó káresemények megelőzése kapcsán: (a) fejleszteni kell a vízi ökoszisztéma ellenálló képességét az éghajlatváltozással szemben, (b) az integrált katasztrófavédelmi megközelítés szellemében az ÁKI keretében készülő árvízkockázat-kezelési terveket össze kell hangolni a VKI keretében készülő vgt-kkel, (c) előtérbe kell helyezni a természetes vízmegtartást segítő intézkedéseket, (d) segíteni kell a víz újrafelhasználását például öntözési vagy ipari célokra (e) etc.[36] A Blueprint ezen átfogó intézkedési javaslatai mellett az EU-ban az árvizek és az aszály esetében is külön stratégiai dokumentumok léteznek (a nemzetközi vízpolitikai dokumentumok kapcsán utaltunk már rá, hogy az EU-ban miért nincs belvíz-stratégia).

1.2.1. Európai uniós árvíz-stratégiai dokumentumok

Az árvizekkel kapcsolatos uniós stratégiai dokumentumok közül kiemelkedik az uniós árvízstratégiai dokumentum (EU ÁvS),[37] amely azon a felismerésen alapul, hogy „az egyik helyen alkalmazott helyi árvízvédelmi intézkedések visszahatnak a folyók felső vagy alsó szakasza mentén elhelyezkedő területekre",[38] vagyis hogy az egyes árvízvédelmi intézkedéseknek komoly határon átnyúló hatásai lehetnek, amely pedig felhívja a figyelmet az egyes tagállamok árvízzel szemben való védekezési tevékenységének összehangolására. Az EU ÁvS kiemeli: „Az árvizeket előidéző alapvető okok (esőzés és a tengerszint magassága) természeti jelenségek, és lényegileg nem befolyásolhatók. Azonban azt a tényt, hogy az esőzés, vihar vagy dagály mekkora árvízkárokat okoz, igen nagymértékben befolyásolja az emberi tevékenység, például az erdők kiirtása a felső vízgyűjtő területen, a folyók kiegyenesítése és a természetes árterületek csökkentése, nem megfelelő vízelvezető

hatásait leginkább egy, a mainál rugalmasabb és alkalmazkodóbb intézményeket működtető vízpolitikával lehet kiküszöbölni. Az árvizek vonatkozásában például: „Amennyiben elmaradna az alkalmazkodás (vagyis az árvizek ellen a jelenlegi gyakorlatnak megfelelően védekeznénk, és 100 éves visszatérési idővel számolunk), az Unióban az éghajlatváltozás és a társadalmi-gazdasági változások következtében elszenvedett károk értéke a jelenlegi 6,9 milliárd EUR/év összegről a 2020-as évekre 20,4 milliárd EUR/év összegre, a 2050-es évekre 45,9 milliárd EUR/év összegre, a 2080-as évekre pedig 97,9 milliárd EUR/év összegre növekedne."; COM(2015) 120, 2.

34 Európai Parlament és a Tanács 2007/60/EK irányelve (2007. október 23.) az árvízkockázatok értékeléséről és kezeléséről.

35 Lásd a 2015-ös jelentést a magyar helyzetről: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/4th_report/country/HU.pdf (2016. VI. 10.)

36 Blueprint, 14–16.

37 *Árvízkockázatok kezelése: Árvízmegelőzés, árvíz elleni védekezés és árvízkárok mérséklése*, COM(2004) 472, Brüsszel, 2004. VII. 12.

38 EU ÁvS, 2.

eljárások alkalmazása, és ami a legfontosabb, kiterjedt építkezés a nagy kockázatot jelentő árterületeken. Két folyamat mutat rá az európai árvízkockázatok súlyosbodására. Az egyik, hogy az éghajlatváltozás (intenzívebb esőzések és a tengerszint magasságának emelkedése) miatt valószínűsíthetően növekedni fog az árvizek gyakorisága és nagysága. A másik, hogy bizonyítottan növekszik az árvízkockázatok által érintett térségekben letelepedő emberek és gazdasági létesítmények száma."[39] Az árvizekhez kötődő károk mérséklése érdekében az EU ÁvS fontosnak tartja ún. *árvízkockázati kezelési tervek,* illetve *árvízkockázati térképek* kidolgozását, továbbá a különböző politikák nagyobb fokú integrációját.[40] Figyelemreméltó elképzelés az EU ÁvS-ben az, hogy csakugyan hosszú távra kívánja meghatározni az árvízzel szembeni védekezést, ugyanis az árvízkockázatok kezelési terveinek *hosszú távon (50–100 év)* kell tartalmazniuk a várhatóan megvalósuló fejlesztéseket.[41]

Az EU ÁvS figyelembevételével 2007-ben fogadták el az ÁKI-t (részletesebb bemutatását lásd alább), amely a VKI egyik kiegészítő keretirányelvének tekinthető.[42] Az ÁKI lényegében az EU ÁvS-ben foglaltakra figyelemmel szervezi meg az árvízkockázatok kezelését, elrendelve az egyes tagállamok esetében az előzetes árvízkockázat-értékelések (*Preliminary Flood Risk Assessment*; PFRA)[43] és az árvízveszély- és az árvízkockázati térképek (*Flood Hazard and Flood Risk Maps*; FHRM)[44] elkészítését, és mindezek alapján 2015 végére az árvízkockázat-kezelési tervek (*Flood Risk Management Plan*; FRMP) elfogadását.

---

39 EU ÁvS, 3.

40 EU ÁvS, 8–9. Az EU ÁvS részletezi a hatékony árvízkockázat-kezelési programok elemeit (megelőzés, védekezés, felkészültség, vészhelyzeti beavatkozás, helyreállítás és tanulságok levonása) és kidolgozásuk legfontosabb szakmai kritériumait; EU ÁvS, 4., 11–13.

41 EU ÁvS, 11.

42 Az ÁKI elfogadására azért volt szükség, mivel az „árvízkockázat csökkentése ugyanakkor nem tartozik a [VKI] fő célkitűzései közé, és nem veszi figyelembe az árvízkockázatoknak az éghajlatváltozás eredményeként előálló jövőbeli változásait sem"; ÁKI preambulum (4) pont. A két irányelv összhangjáról lásd még ÁKI preambulum (17) pont.

43 A tagállamok ezen dokumentumainak összefoglalásaként készült el egy jelentés az EU Bizottság számára: Steve NIXON et al: *European Overview Assessment of Member States' reports on Preliminary Flood Risk Assessment and Identification of Areas of Potentially Significant Flood Risk*, European Commission, Brussels, 2016. Az egyes tagországok PFRA-jét külön is értékelték, így a magyart is; lásd: *Assessment of data and information reported by Member States on their Preliminary Flood Risk Assessments and identification of Areas of Potentially Significant Flood Risk under the Floods Directive – Hungary*, Background to the PFRA European Overview – UC9810.5b, 2012.

44 A tagállamok ezen dokumentumainak összefoglalásaként készült el egy jelentés az EU Bizottság számára: Steve NIXON: *EU overview of methodologies used in preparation of Flood Hazard and Flood Risk Maps*, European Commission, Brussels, 2016. Az egyes tagországok PFRA-jét külön is értékelték, így a magyart is; lásd: *Assessment of Flood Hazard and Flood Risk Maps – Hungary*, Background to the PFRA European Overview – UC10508, 2014.

1.2.2. Európai uniós aszálystratégiai dokumentumok

Az EU aszálystratégiai politikai dokumentumai közül első helyen érdemes kiemelni egy 2007-es stratégiai dokumentumot (EU 2007 AszS),[45] amely 2012-ben a Blueprint készítésének keretében került újólag áttekintésre és átdolgozásra (EU 2012 AszS).[46] Az EU 2007 AszS meghatározza mind az aszály, mind a vízhiány fogalmát; e szerint: „az aszály a rendelkezésre álló vízkészletek átmeneti csökkenését jelenti, például esőhiány miatt, a vízhiány azt jelenti, hogy a vízigény meghaladja a fenntartható módon felhasználható vízkészleteket." Az EU 2012 AszS megerősíti az EU 2007 AszS 7 fő szakpolitikai irányvonalát[47] a vízhiány és aszály felszámolására, ezen túl célként fogalmazza meg, hogy a vízmennyiségi kérdéseket a jelenleginél jobban kell integrálni az uniós víz-keretpolitikába és szakpolitikákba.[48] Az EU 2007 AszS megfogalmazza,[49] hogy a VKI-ban előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek kiegészítéseként adott esetben egyedi *aszálykezelési terveket* kell kidolgozni a VKI rendelkezéseivel összhangban [lásd VKI 13. cikk (5) bekezdés; lásd a 2. ábrát az EU általános vízpolitikájának, árvíz- és aszálystratégiájának, valamint az ezekre vonatkozó tervek egymáshoz való viszonyáról]. Az EU 2012 AszS pozitív példaként említi a spanyol *vízhasználati jogosultságok* kereskedelmi rendszerét.[50] Az EU 2012 AszS a tagállamok gyakorlatát elemezve megállapítja, hogy (a) a vízhiányt és az aszályt gyakran nem különböztetik meg egymástól, és hogy (b) a megvizsgált, nemzetközi vonatkozású vízgyűjtő-gazdálkodási tervek

---

[45] *Az Európai Unióban a vízhiány és az aszály jelentette kihívás kezeléséről*, COM(2007) 414, Brüsszel, 2007. VII. 18.

[46] *A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés*, COM(2012) 672, Brüsszel, 2012. XI. 14. Lásd ennek kísérődokumentumaként: *Communication Report on the Review of the water scarcity & droughts policy in the EU*, SWD (2012) 380, Brüsszel, 2012. XI. 14. A felülvizsgálat pl. kitér a költségmegtérülés elvének érvényesülésére a mezőgazdaságban: „Az uniós mezőgazdaságban a vízkivétel jelentős része nincs beárazva még a vízhiánnyal küzdő területeken sem, és nem létezik pénzügyi mechanizmus az egyes vízkivételek környezeti és vízkészlet-költségeinek megtérítésére, illetve a hatékonyabb vízhasználat ösztönzésére." COM(2012) 672, 4.

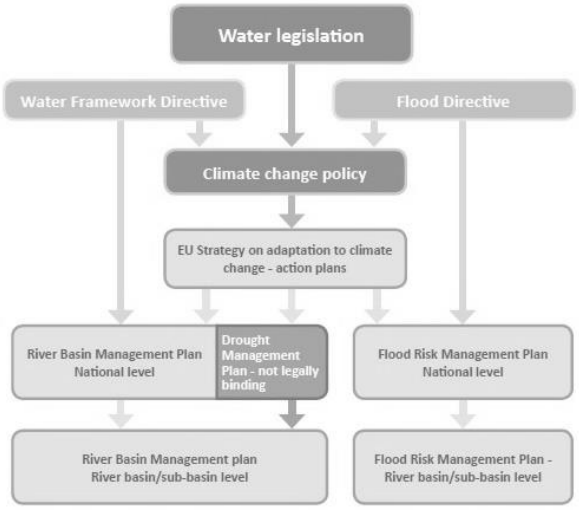
[47] Ezek a következők: (1) a víz megfelelő árazása, (2) a víz és a vízzel kapcsolatos pénzeszközök hatékonyabb elosztása (pl. területhasználat tervezésének javítása, KAP támogatások felülvizsgálata, hatékony vízfelhasználás finanszírozása), (3) aszálykockázat-kezelés javítása (pl. tervek kidolgozásával, Az EU Szolidaritási Alapja és az európai polgári védelmi mechanizmus alkalmazásának további javításával), (4) kiegészítő vízellátási infrastruktúra létesítésének mérlegelése (pl. víz tárolása, vízátvezetés vagy olyan alternatív források alkalmazásával, mint amilyen a szennyvíz újrafelhasználása), (5) víztakarékos technológiák és gyakorlatok támogatása, (6) európai víztakarékos kultúra kialakulásának támogatása, (7) ismeretek bővítése, adatgyűjtés fejlesztése; COM(2007) 414, 5–14.

[48] COM(2012) 672, 9, 11.

[49] COM(2007) 414, 9.

[50] COM(2012) 672, 4, 10.; a hasonló rendszerek elemzéséről lásd SZILÁGYI: *Vízjog*, 67–70; David H. GETCHES et al: *Water law in a nutshell*, West Academic Publishing, St. Paul, 2015, 15–186.

mindössze 5%-a tartalmaz az adott nemzetközi vízgyűjtő kerület egészére kiterjedő koordinált intézkedéseket a vízhiány és az aszály kezelésére.[51]



2. ábra
Integrált vízgazdálkodás – a tervezés folyamata a VKI és Árvízvédelmi Irányelvben[52]
(Forrás: GWP: *Guidelines for preparation of the Drought Management Plans*, GVP CEE, [-] 2015, 11)

1.3. A magyar vízpolitikai dokumentumok

I. A magyar vízpolitikai dokumentumok – hasonlóan a nemzetközi és európai uniós vízpolitikai dokumentumokhoz – szoros kapcsolatban vannak más átfogóbb, illetve szakpolitikai stratégiai dokumentumokkal. A magyar vízpolitikai dokumentumoknak így pontosan kell illeszkedniük a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiával (2012–2024),[53] a IV. Nemzeti Környezetvédelmi Programmal[54] vagy

[51] COM(2012) 672, 8.

[52] Fordítás az ábrához: *water legislation*: vízjog, *Water Framework Directiv*: VKI, *Flood Directive*: ÁKI, *Climate change policy*: klímapolitika, *EU Strategy on adaptation to climate change – action plans*: EU stratégia a klímaváltozáshoz történő alkalmazkodáshoz – tervek, *River Basin Management Plan – national level, river basin level, sub-basin level*: vgt – nemzeti, vízgyűjtő, alvízgyűjtő szint, Drought Management Plan – not legally binding: Aszálykezelési stratégia – jogilag nem kötelező, *Flood Risk Management Plan – national level, river basin level, sub-basin level*: Árvízkockázat- kezelési stratégia – nemzeti, vízgyűjtő, alvízgyűjtő szint.

[53] Ez leginkább egy keretet jelent a NVS, VGT II számára az által, hogy egy általános társadalmi-gazdasági koncepciót fogalmaz meg a környezeti javak használata, védelme vonatkozásában; VGT II, 586–587.

éppen a II. Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiával.[55] Hasonlóképpen fontos üzenete lehet a vízpolitika számára például a Nemzeti Vidékstratégiának (NVidS), amelyből olyan fontos vízkészleteket érintő célok kerültek meghatározásra, mint amilyen a magyar mezőgazdaság által termelt élelmiszer mennyisége az élelmezni szándékozott emberek számában kifejezve: 15 millió fő.[56] Az ún. beépített víz elméletének[57] figyelembevétele, az ehhez hasonló adatok fontosak lehetnek mind a vízkészlet-gazdálkodásunk, mind például a mezőgazdasági földjeink használatának meghatározása szempontjából.

II. 2015 vége a magyar vízpolitikai dokumentumok szempontjából egy kiemelkedő időszak volt, ugyanis ekkor került véglegesítésre mind a Kvassai Jenő-terv[58] vagy más néven Nemzeti Vízstratégia (NVS),[59] mind a második magyar vízgazdálkodási terv (VGT II),[60] mind pedig a magyar árvízkockázat-kezelési stratégia (ÁKK).[61] A három vízpolitikai dokumentum közül a legátfogóbb jellegű dokumentumnak lényegében a NVS tekinthető. A VGT II alapvetően a VKI-ban, az ÁKK az ÁKI-ban foglaltak végrehajtására született. Fontos kiemelni ugyanakkor azt, hogy a VGT II és az ÁKK készítése egymásra figyelemmel történt, nevezetesen vizsgálták azt, hogy az egyes ÁKK intézkedések mennyiben szolgálják a VKI, illetve VGT II megvalósítását, illetve szükség esetén VGT intézkedések meghatározására is sor

---

54 Lásd VGT II, 584–586.

55 *A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról 2014–2025-re, kitekintéssel 2050-re,* H/5054. számú országgyűlési határozati javaslat.

56 Lásd a 1074/2012. (III. 28.) Kormányhatározattal elfogadott *Nemzeti Vidékstratégia 2012–2020*, 34. A Magyar Tudományos Akadémia egy újabb közlemény szerint ez a szám akár 25 millió ember is lehet; Balázs Ervin 2015. *Huszonötmillió embert is elláthatnánk élelemmel*, forrás (2015. IX. 10.): http://mta.hu/tudomany_hirei/magyarorszag-huszonotmillio-embert-is-ellathatna-elelemmel-interju-balazs-ervinnel-az-mta-atk-uj-foigazgatojaval-136664/

57 WWDR4, 33–34.

58 Ennek elkészítéséről szóló döntésről lásd a 1940/2013. (XII. 13.) Korm. határozatot a *Kvassay Jenő Terv elkészítése és a Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv felülvizsgálata* című projekt támogatásának jóváhagyásáról; a későbbiekben a Kormány folyamatosan növelte a támogatási összeget; lásd az 1533/2014 (IX. 19.) és az 1630/2015 (IX. 8.). Korm. határozatokat.

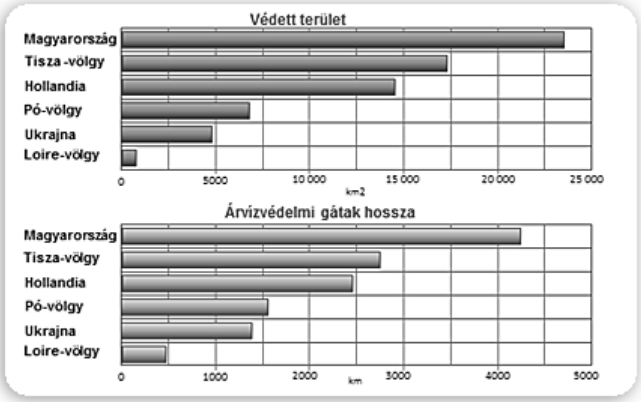
59 A NVS készítői a következőképpen definiálják a NVS-t: „A Kvassay Jenő-terv (KJT) – a Nemzeti Vízstratégia – a magyar vízgazdálkodás 2030-ig terjedő keretstratégiája és 2020-ig terjedő középtávú intézkedési terve. A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. Kormányrendelet értelmében (vízügyi) szakpolitikai stratégia."; NVS, 1.

60 Lásd a 1155/2016. (III. 31.) Korm. határozatot Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről, valamint a VGT II-t mint belügyminisztériumi közleményt kihirdető *Hivatalos Értesítő* 2016/14. számának 1319–1880. oldalait (lásd különösen a 6. függelék végét, a 659–661/702. oldalakat).

61 Lásd a 1146/2016. (III. 25.) Korm. határozatot Magyarország Árvízi Országos Kockázatkezelési Tervéről; valamint az ÁKK-t, mint belügyminisztériumi közleményt kihirdető *Hivatalos Értesítő* 2016/14. számának 1261–1318. oldalait.

került, amelyek célja az ÁKK intézkedések esetleges kedvezőtlen hatásainak mérséklése.[62]

III. A Magyarország tekintetében legfontosabbnak tekintett három vízhez kapcsolódó káresemény (árvíz, aszály, belvíz) jelentős eltérésekkel jelenik meg a vízpolitikai dokumentumokban. Az *árvíznek* külön uniós szakterületi alapon álló vízpolitikai stratégiai dokumentuma van, amelyet leginkább az ÁKK testesít meg Magyarországon, és amely ÁKK-t az ÁKI (9. cikk) előírásai alapján szorosan össze is kell hangolni a VGT II előírásaival.[63] Amit az árvíz kapcsán mindazonáltal fontos megemlíteni, hogy az ellene folytatott védekezés tekintetében Magyarországnak komoly tapasztalatai vannak európai összehasonlításban (lásd a 3. ábrát az összehasonlításról).



3. ábra
A magyarországi árvízvédekezés volumene összehasonlításban más európai országokkal
(Forrás: NVS, 29)

Az *aszálynak* – mint fentebb foglalkoztunk vele – szintén van uniós szakpolitikai háttere, ugyanakkor a magyar vízpolitikai dokumentumokban való megjelenése már az árvíztől eltérően alakul(t).[64] 2012-ben elkészült egy Nemzeti Aszálystratégia (NAS) tervezet,[65] amelyet ugyanakkor a Parlament nem fogadott el,[66] és amely

62 Ennek részleteiről lásd VGT II, 555–562.
63 VGT II, 555–562.
64 Lásd VÁRADI József: *Vízügyi stratégiák szerepe az aszálykezelésben*, Budapest, 2015. VI. 17. http://vpf.vizugy.hu/reg/ovf/doc/1_Aszalystrategiak_VJ.pdf (2016. VI. 18.); a nemzeti aszálystratégia jogi kötőerejéről lásd: GWP, 11. és az azt követő oldalakat.
65 *Az aszály kezelésének hosszú távú koncepciójáról,* A Nemzeti Aszálystratégia vitaanyaga, Vidékfejlesztési Minisztérium, közreadva: 2012. június 25. Ennek jogi szempontú elemzéséről lásd: SZILÁGYI: *Vízjog*, 54–55.
66 VGT II, 552.

helyzetet követően, egy kormányhatározat[67] alapján az aszálystratégiát bele kellett vonni a nemzeti vízstratégiába. Erről is készült aztán egy tervezet – nyilvánosságra került pl. ezek 2013. márciusi és novemberi (NVSt 2013)[68] változata –, amelyet végül nem fogadtak el, és amelyet követően a vízügy jelentős részben átkerült a Vidékfejlesztési Minisztériumtól a Belügyminisztériumhoz. A 2012-es Nemzeti Aszálystratégia tervezete maga az „aszálykezelés jogi hátterének szerepére a VKI-t ajánlja".[69] A VGT-ben az aszállyal kapcsolatos kérdéskörök jelentős részben az éghajlatváltozással összefüggésben jelennek meg. Míg az „első VGT egy külön fejezetben foglakozott az éghajlatváltozás és a vizek állapotának kapcsolatával, és az ebből a szempontból releváns intézkedésekkel (VGT1, 11. fejezet)…, [addig] a második VGT-ben az éghajlatváltozás hatásainak mérséklése horizontálisan jelenik meg az intézkedésekben".[70] Szemben az árvízzel és az aszállyal, a *belvíz*[71] sajátosan magyar káreseménynek számít, ebből következően nem találkozhatunk vele önálló uniós szakterületként, így nincs külön uniós stratégiája sem. A magyar vízpolitikai dokumentumokban ezzel szemben már feltűnik (pl. a VGT II-ben), s a NVS már egyenrangú problémaként kezeli a másik két káresemény mellett[72] (lásd a 4. ábrát a három káresemény magyarországi előfordulásáról). A belvíz (amely nagyban összefügg Magyarország vízrajzi adottságaival és az árvíz-mentesítés megjelenésével, vagyis jól láthatóan vannak természeti és emberi kiváltó tényezői) mint káresemény vonatkozásában megjegyzendő, hogy: (a) a hozzá kapcsolódó károk nehezen mérhetők, számszerűsíthetők, (b) a károk meghatározása pontatlanabb, (c) a károk több faktorból tevődnek össze, (d) nehezebb a kockázatkezelése (például az olyan látens károk miatt, mint a talajszerkezet romlása).[73] Fontos megjegyezni, hogy létezik olyan álláspont, amely – különösen a Tisza-vízgyűjtő vonatkozásában (a területet az alábbi szavakkal illetve: „vízteleníttett tájhasználat", „kiszáradt táj", „mocsárra épült sivatag", „hamis táj") – a belvíz káreseményként kezelését „túldimenzionáltnak" tekinti, s amely vélemény szerint a belvíz egy helyes

[67] 1432/2012. (X. 9.) Korm. határozat a *nemzeti vízgazdálkodási, öntözési és aszálystratégia kidolgozásának elrendeléséről*.

[68] Lásd a tervezetről: *Nemzeti Vízstratégia – a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről*, Vidékfejlesztési Minisztérium, 2013. november.

[69] VGT II, 552.

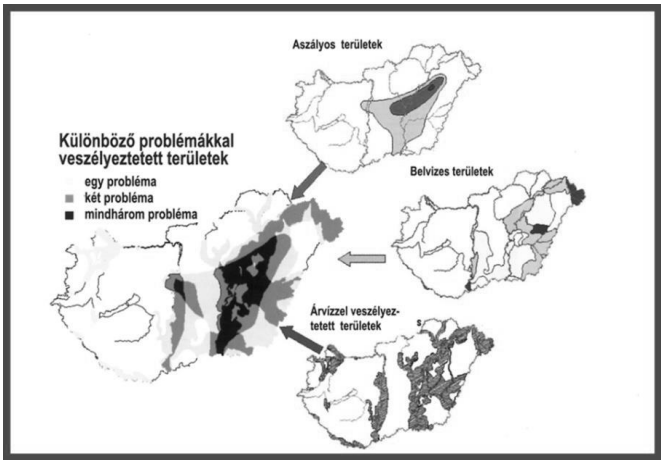
[70] VGT II, 550. Mindezekről lásd VGT II, 554–555.

[71] Szakirodalmi fogalma: „A síkvidéki vízgyűjtő egységben a talaj felszínén és a hozzá tartozó talajtérben összegyülekező, a növénytermesztés számára már felesleges vizet nevezzük belvíznek"; TAMÁS János et al.: Szélsőséges vízháztartási helyzetek (belvíz, aszály) kialakulásának vizsgálata környezetinformatikai eszközökkel, *Agrártudományi Közlemények* 2016/69, 79.

[72] NVS, 3–4. A három káresemény vonatkozásában a NVS hozzáteszi: „A szélsőségek, az árvizek, belvizek, az aszály előfordulása természetföldrajzi adottságainkból törvényszerűen következik. A küzdelem ellenük nem katasztrófa elhárítás, hanem a Kárpát-medence vízgazdálkodásának nagy szakmai felkészültséget igénylő, mindennapos üzemeltetési feladata, a vízválság megelőzésnek kulcsa." NVS, 23.

[73] TAMÁS et al.: i. m. 79–80.

vízpolitikai megközelítés szerint „inkább áldás, mint átok”.[74] A korábban hivatkozott MTA-konferencián mindazonáltal a belvíz-probléma lehetséges megoldási módjaként a következők kerültek kiemelésre: (a) a belvízre érdemes lenne értékes vízkészletként tekinteni; (b) a belvízrendezés stratégiáját össze kell kapcsolni az aszálystratégiával; (c) elvezetés helyett tározás (ez magával vonja az érintett területeken a művelési ág megváltoztatását; javítandók a beszivárgási feltételek etc.); (d) bizonyos szinten a jelenséget el is kell fogadnunk.[75]



4. ábra
Árvíz, belvíz és aszály által veszélyeztetett területek Magyarországon
(Forrás: NVS, 23)

IV. A vízpolitikai dokumentumok készítésének egy újabb minőségi lépéseként értékelhető az, hogy – komoly előzményeket[76] követően – a Magyar Tudományos Akadémián jelenleg egy víztudományi stratégia kidolgozása vette kezdetét, amely elfogadása esetén – végső soron – komoly megoldási javaslatokkal kecsegtet.

V. A magyar vízpolitikai dokumentumok konkrét tartalmi üzeneteire rátérve, megemlíthetjük, hogy a vízhez kapcsolódó káresemények kezelése kapcsán is elsődlegesen érdemes az *ország vízmérlegéből* kiindulni, vagyis látni azt, hogy a konkré-

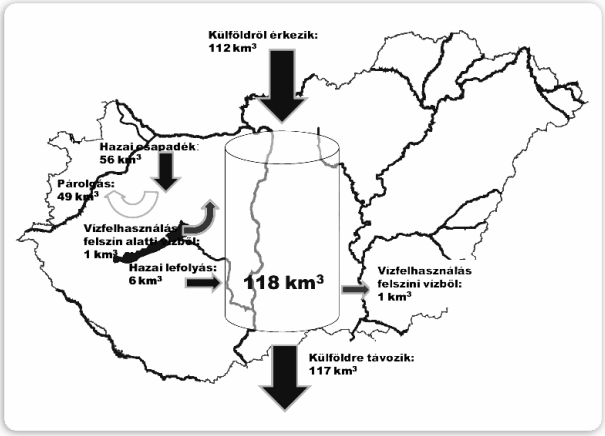
---

[74] BALOGH Péter: *Helyes vízgazdálkodás – Táji vízvisszatartás a klíma kiegyensúlyozásáért,* NKE-konferencia. A problémakör különösen a Vásárhelyi-terv felülvizsgálata kapcsán vetődött fel; lásd: BORSOS: i. m. A NKE-konferencián elhangzott, hogy a Vásárhelyi-terv felülvizsgálata során a Balogh Péter által szorgalmazott táji vízvisszatartást is vizsgálták, és számításokat is végeztek annak költségeit illetően (pl. utak, vasútvonalak áthelyezése), ám azt rövid távon magas költségei miatt elvetették a döntéshozók. A Vásárhelyi-terv kritikája egyébiránt a NVS-ben is feltűnik; NVS, 5.

[75] BÍRÓ Tibor: *Amikor sok a víz a területen – belvíz*, MTA-konferencia.

[76] Lásd a 2011-es, korábban hivatkozott *MTA-Vízstratégiát.*

tan mekkora édesvízkészlettel gazdálkodhatunk (lásd 5. ábrát).[77] Az NVS ebből kiindulva vezeti le a magyar vízgazdálkodás fontos feladatát: „A vízgazdálkodási konfliktusok kezelésének és megelőzésének módja tehát: a víz természeti egysége és a vízgazdálkodás társadalmi-gazdasági megosztottsága közötti ellentmondást feloldó integrált vízgazdálkodás."[78]



5. ábra
Magyarország vízmérlege
(Forrás: NVS, 24)

A NVS mint a magyar vízpolitika meghatározó dokumentuma a *vízgazdálkodás kapcsán három szakterületet* említ, amelyek mindegyikének fontos vonatkozásai vannak a vízhez kapcsolódó káreseményekhez: (a) *átfogó szakterületek* (vízkészlet-gazdálkodás és monitoring-vízrajz), (b) *területi vízgazdálkodás* (pl. árvízvédelem, belvízgazdálkodás, aszálykár-elhárítás, mg.-i vízgazdálkodás), (c) *települési vízgazdálkodás* (pl. helyi vízkárelhárítás). A szakterületeken kívül a NVS számol az ún. *működtetést szolgáló eszköz és intézményi rendszerrel*, benne nevesítve – töb-

[77] „Országunkban az egy főre jutó hazai vízkészlet közel 12 000 m³/fő/év (118 km³/10 millió), az egyik legmagasabb érték a kontinensen. A hazai lefolyás alapján azonban átlagosan csupán 600 m³/fő/év készlettel rendelkezünk (a szakirodalom általában az 1000 m³/fő/év értéket tekinti stresszhatárnak)… A hazai lefolyás a kontinensen arányában az egyik legkisebb, mindössze 5% (6 km³). A készletek második legnagyobb pozitív összetevője a csapadék, amely közelítően a befolyó felszíni készlet felével egyenlő. Ez azt jelzi, hogy ésszerű vízvisszatartás és csapadékvíz-gazdálkodás révén a vízgazdálkodás és főleg a mezőgazdasági vízgazdálkodás tartalékai számot tevőek..." NVS, 21–22. „Az ország teljes vízkivétele éves átlagban 5,15 km^3, amiből 3,7 km^3 olyan hűtővíz célú vízkivétel, amely gyakorlatilag azonnal visszajut a vízrendszerbe. A maradék 1,45 km^3-en belül a közüzemi és a mezőgazdasági célú vízkivétel a domináns." NVS, 24.

[78] NVS, 16.

bek között – a jogalkotást, a vízvagyon kezelését és igazgatását, a hatósági és felügyeleti tevékenységet valamint a gazdasági szabályozást.[79]

Mint a fentiekből kitűnik, a vízzel kapcsolatos káresemények a magyar vízgazdálkodásban különösen – de nem kizárólagosan – a *területi vízgazdálkodáshoz* kötődnek. Ezen szakterület kapcsán a NVS világos fejlesztési üzenetet fogalmaz meg: „A területi vízgazdálkodás több, szakmailag sajátos szakterületet fed le (árvízmentesítés és -védekezés, síkvidéki vízrendezés, belvízvédekezés, dombvidéki vízrendezés; mezőgazdasági vízgazdálkodás; térségi vízszétosztás, folyógazdálkodás, vízi utak, vízenergia-hasznosítás). Ezek alapinfrastruktúrája jórészt kiépült. Fő problémáikat az okozza, hogy nem hasznosítás-orientáltak, defenzív jellegűek és rugalmatlanok (különösen a klímaváltozás fényében). Vissza-visszatérően milliárdokat fordítunk árvíz- és belvízvédekezésre, elszenvedjük az aszályok ugyancsak milliárdos kárait – főleg azért, mert magunk teremtette jogi, szervezeti, műszaki, területi és finanszírozási akadályai vannak a jóval ésszerűbb és kiszámíthatóbb megelőzésnek. Ezt elsősorban a vízelvezetés és a vízhasznosítás összekapcsolása jelenthetné a vízvisszatartás eszközeivel, ami egyben a vízválság elkerülésének legjelentősebb eszköze is (és amihez a térségi vízszétosztás létesítményeinek bővítése és az okszerű terület-használat kell, hogy kapcsolódjék).”[80] „A jövő vízgazdálkodásának legnagyobb szakmai kihívása, hogy miként legyen megelőző és miként tegyen szert rugalmas eszközökre. Ez az évszázados »létesítményes« (hard) vízépítéssel szemben a vízigényt és vízkibocsájtást szabályozó, a területhasználatot befolyásoló integrált (soft) vízgazdálkodás.”[81] Az egyik átfogó céllá a vizek okozta károk megelőzése vált, melynek eszköze az ún. »kockázat megelőző vízkárelhárítás«.[82] Ennek megvalósításában pedig fontos szerepe lehet egy újragondolt területhasználatnak: „A vízállapotokkal szembeni igények nagyrészt területhasználat formájában jelennek meg. A gazdaság termőterületet akar nyerni az ármentesítéssel; az egyre nagyobb területre kiterjedő településfejlődés koncentrált vízigénnyel lép fel, és ugyancsak koncentráltan zúdítja vissza a használt vizeket. Az üdülőterületek rendezett partokat és stabil vízszinteket igényelnek. A korábban felszínre simuló közlekedési pályák helyett nagy utak, vasutak (töltések, bevágások) átszelik a vízgyűjtőket, alattuk koncentrált vízátvezetések vannak, és így tovább… A birtokszerkezet megváltozásával együtt alapvetően megváltozott a vízkárokkal szembeni érzékenység: míg a nagyüzem képes kiegyensúlyozni egyes területrészei között a vízkárokat, a kisbirtokok esetében egész családi gazdaságot vihet csődbe a vízkár. A jelenlegi föld- és vízhasználat egysíkú, nem tölti be megfelelően a táj és társadalom működéséhez szükséges szerepet. Nem ritka az inkább vizek, gyepek és erdők számára alkalmas helyeken a szántóművelés. Ez túlterheli az ár- és belvízvédelmet, valamint folyamatosan csökkenti a stratégiai vízkészleteket… A folyók

[79] NVS, 14; részletes kifejtésük NVS, 23. oldaltól.

[80] NVS, 4.

[81] NVS, 5. A jelenlegi vízgazdálkodási rendszer problémafája: NVS, 60. A lehetséges megoldások: NVS, 61–62. A vízgazdálkodás szakterületi célfája 2020-ig: NVS, 75–76.

[82] NVS, 7.

felé terjeszkedő települések is rontják az árvíz levezetését, és ezeknek a településrészeknek a megvédése árvíz idején rendkívüli erőfeszítést, esetenként a védett értéket messze meghaladó ráfordítást igényel. A fenti összefüggések a vízgazdálkodás és a területhasználatok között a terület és településfejlesztés rendszerében jeleníthetőek meg. Célszerű lenne a területfejlesztési tervek vízgazdálkodási fejezetéhez jogszabályban rögzített tartalmi előírásokat tenni."[83]

A NVS szerint a megfelelő területi vízgazdálkodást nehezítő legfontosabb három probléma: „[a] A klímaváltozás miatti szélsőségek előfordulási valószínűségének növekedése, miközben a rendszereink nem ezek kezelésére vannak kiépítve. [b] A vízkészletek fokozódóan egyenlőtlen területi és időbeli eloszlása a térségi vízszétosztás létesítményes fejlesztésének évtizedes kiesése miatt, megfelelő létesítmények hiányában egyre nehezebben kezelhető. [c] A területhasználatok (mezőgazdaság, ipar, rekreáció, természetvédelem, településfejlesztés) vízgazdálkodási szempontokat figyelmen kívül hagyó fejlesztései nehezítik az igények kielégítését."[84]

Az NVS részletesen foglalkozik mindhárom területi vízgazdálkodáshoz kapcsolódó káreseménnyel (árvíz,[85] belvíz,[86] aszály[87]) és a települési vízkárelhárítással[88]

---

[83] NVS, 52.

[84] NVS, 28.

[85] Az árvíz kapcsán problémaként emeli ki a megfelelő finanszírozás hiányát és azt, hogy „költséges árvízvédekezés finanszírozása a jellemző a megelőzést szolgáló fejlesztések helyett"; NVS, 28–29. „Az országot az évszázados múltra visszatekintő, alapvetően a területvédelmet előtérbe helyező szabályozott vízállapotok jellemzik. A védettséghez hozzáidomult a területhasználat, ezen változtatni csak igen lassan és költségesen lehet. A különböző értékű területek védelmére az »egyenlő biztonság elve« ma még jogszabályi követelmény, természetes módon elvárt állami szolgáltatás. A szélsőségek gyakoribbá válása, a természetvédelem felértékelődése, a vízhez való hozzáférés az évszázados védelmi rendszer megújítását sürgeti, úgy, hogy az adottságok és a használati elvárások közötti ellentmondások közben kiéleződnek." NVS, 29.

[86] „[a] Jelentős probléma az állami és helyi, illetve magán vízrendezési feladatkörök egyértelmű lehatárolásának a hiánya. Fontos tisztázni, hogy az öntözővíz szállításánál a megtérülés elvét, míg belvíz elvezetésénél a közérdeket kellene előtérbe helyezni. [b] Jelenleg az állami szerepvállalás szakmailag nem indokolható növekedési időszakát éljük. …Az állam tulajdonában lévő, így már összesen mintegy 50 ezer km hosszúságú csatorna, vízfolyás és folyó fenntartására, üzemeltetésére jutó források katasztrofálisan alacsonyak (vagyonértékhez mérve mindössze 0,2%). [c] A belvízlevezető rendszerek elvezetés-centrikus kialakítása üzemeltetésük rugalmatlansága, a jogszabályban előírt kényszerelvezetés miatt a természetvédelem, a klímaváltozáshoz való alkalmazkodás, a gazdaságosság és vízkészlet-gazdálkodás követelményét nem tudják kielégíteni, mint ahogy a jelenlegi területhasználati igényeket és a gazdálkodók sokszor irreális elvárásait sem." NVS, 30.

[87] Az aszálykár vonatkozásában az NVS kiemeli, hogy ennek kapcsán „összehangolt ágazatokon átívelő egységes fejlesztési és szabályozási terv nem létezik. Az aszálykárelhárítás összetett, a mezőgazdasági termelésben a víz hiánya miatt bekövetkezhető kár elleni tevékenység. Ezzel szemben az öntözés az agrotechnika része. Az aszálykárelhárítás termésmentés, amelynek az eredményessége a helyes agrotechnika alkalmazá-

is. A települési vízgazdálkodáson belüli csapadékvíz-gazdálkodás kapcsán a NVS az alábbiakra hívja fel a figyelmet: „A csapadékvíz-gazdálkodás sajátos része a helyi vízkárelhárítás. A hazai települések közül 1000 település síkvidéki 2200 település dombvidéki területen fekszik, és az összes települést figyelembe véve 1700 település két-parti, vagyis olyan, ahol a települést valamilyen vízfolyás metszi, és ki van téve a villámárvizeknek."[89]

Mind a négy (árvíz, belvíz, aszály, helyi vízkárelhárítás) esetén a NVS generális problémaként veti fel a finanszírozási nehézségeket.[90] Hasonlóképpen általános problémaként kerül megfogalmazásra: „A víz mint természeti erőforrás felértékelődik, de hiányzik a vízkárelhárítást és a vízhasznosítást összekapcsoló műszaki, jogi, intézményi, finanszírozási feltételrendszer."[91]

A vizes káreseményeket érintően a NVS számos intézkedést fogalmaz meg a legkülönbözőbb témakörökhöz kapcsoltan: (a) vízvisszatartás vizeink jobb hasznosítása érdekében;[92] (b) Kockázat megelőző vízkárelhárítás;[93] (c) Minőségi víziköz-

sával, az öntözési feltételek megteremtésével, vagyis a megelőzéssel hatékony." NVS, 36.

88 NVS, 36.

89 NVS, 40.

90 Pl. NVS, 44, 58. Az EU-tagság ugyanakkor sokat segít a helyzet kezelésében: „A közvetlen vízgazdálkodási fejlesztések fő forrásait a 2014–20 közötti időszakban a KEHOP és a VP fejlesztései adják, összesen mintegy, 713 Mrd Ft keretösszeggel…"; NVS, 8. „A KEHOP 1. prioritási tengelyében (a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás) területi vízgazdálkodási fejlesztési feladatokra 283,6 Mrd Ft áll rendelkezésre. A kiemelt projektek súlypontjában a Tisza-völgyi vízgazdálkodás fejlesztése, ezen belül is az ár- és belvízvédelem, a Duna közvetlen árvízvédelmi fejlesztéseinek 2007-ben megkezdett programjának folytatása áll." NVS, 8–9.

91 NVS, 58.

92 „1.1. Vízvisszatartást támogató jogi és műszaki szabályozási környezet kialakítása: Vízkészletekhez igazodó vízhasználatok ösztönzése. A Natura 2000 és egyéb természetvédelmi előírásokkal való egyeztetéshez fórum teremtése, egyúttal az uniós előírásokon túlmutató szigor felülvizsgálata. Célszerű a Natura 2000 területeken a vízvisszatartás megkönnyítése, ha az nem ütközik valamely pótolhatatlan természeti érték fennmaradásával, a belvízvédekezésben pedig az azonnali és kötelező vízelvezetés jogi kötelezettségének megszüntetése... 1.2 A vizek területen tartását ösztönző szabályozásra és az ehhez alkalmazkodó agrár-gazdálkodási formák támogatására van szükség… 1.7 A VGT2-ben is elő kell irányozni vízvisszatartási intézkedéseket belvízkezelési célból. A cél a karbantartandó csatornák hosszának és a szivattyúzási kényszernek a csökkentése. Erre a feladatra a 2014–2020 közötti tervezési időszakra központi és uniós támogatási forrást kell biztosítani." NVS, 77–78.

93 „2.1. Az ár- és belvízvédelem felelősségi körének kiterjesztése a vízminőség védelmére és az aszálykezelésre. Egységes vízkár-elhárítási jogszabálycsomag kialakítása, amely egyidejűleg a vízkészlet mennyiségi és minőségi védelmét is lehetővé teszi… 2.2. Helyi jelentőségű közcélú vízilétesítmények fogalmának a bevezetése, továbbá a vízfolyások és csatornák fenntartásába a helyi érdekeltek bevonása… 2.3. Az EU árvízi irányelvével összhangban elkészült árvízi kockázatkezelési (ÁKK) intézkedések rangsorolása és vég-

mű-szolgáltatás (ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás), csapadékvíz-gazdálkodás elviselhető fogyasztói teherviselés mellett;[94] (d) A vízgazdálkodás gazdaság-szabályozási rendszerének a megújítása;[95] (e) A vízgazdálkodás stratégiai irányításának a megújítása;[96] (f) etc.

2. A vízhez kapcsolódó káresemények a vonatkozó joganyagban

A vízhez kapcsolódó káresemények vízpolitikai dokumentumokban történt áttekintését követően rátérünk annak bemutatására a joganyagban. E tevékenységünk során elsőként azon előírásokat igyekszünk számba venni, amelyek egyidejűleg több vízjogi szabályozási csomópont szempontjából is lényegesek (vagyis az egyes szabályozási csomópontok összhangját biztosítani hivatott integratív előírások), majd ezt követően foglalkozunk a víz mint káresemény szabályozási csomópontjának előírásaival.

2.1. A vízhez kapcsolódó káresemények a vízjog integrációját segítő előírásokban

A vízjog integrációját segítő előírásokat az alábbiakban vizsgáljuk mind a nemzetközi jog, mind az EU joga, mind pedig a nemzeti joganyagunk szintjén.

---

rehajtása az egyenlő biztonság és az egyenlő gazdasági kockázatok megvalósítása érdekében… ” NVS, 78.

94 „4.6. A vízkészlet hosszú távú biztosítása érdekében a víziközmű-feladatokat (ivóvízellátás, szennyvízkezelés) összhangba kell hozni a területi vízgazdálkodással (vízkárelhárítás, vízgazdálkodás). A kezelő szervek összehangolt működésének jogi alapjait meg kell teremteni… 4.8. A csapadékvíz-gazdálkodás tekintetében annak elérése, hogy víziközmű-szolgáltatók láthassák el a feladatot, de külön költségelszámolási és díjképzési rendszer alkalmazásával. ” NVS, 79–80.

95 „6.3. A gazdálkodói fizetési kötelezettség törvényi keretének megteremtése, a térítésmentes vízgazdálkodási szolgáltatás megszüntetése… 6.4. A felhasznált vízkészlet mérésének megszervezésével az értékalapú vízgazdálkodás, a használó fizet-elv kialakítása a költségvetés kímélése érdekében. A vízkészletjárulék rendszerének átalakítása úgy, hogy közvetlenül finanszírozza a vízügyi felügyeleti, hatósági és igazgatási rendszer költségeit… 6.5. Díjpolitika és díjstruktúra, a díjtámogatási rendszer átalakítása, differenciált hozzá-járulás megfizethető és költségmegtérülést is biztosító módon a víziközmű- és a mezőgazdasági vízszolgáltatás területén. ” NVS, 80–81.

96 „7.1. Komplex vízügyi igazgatási és stratégiai feladatokat ellátó állami irányítás létrehozása a tervezés, a végrehajtás és a felelősség integrálása egy szervezetbe… 7.2. Az ágazat pozicionálása a kormányzatban, annak a sajátosságnak figyelembevételével, hogy a vízügyi szolgáltatás és a vele szemben támasztott igény minden területét érinti a gazdaságnak, de nem választhatók szét az igénykielégítést megalapozó és végrehajtó szakmai és gazdasági munkák és döntések. Az operatív vízgazdálkodási feladatok áttelepítése a Környezetvédelmi törvényből a Vízgazdálkodási törvény hatálya alá… 7.3. A hatósági tevékenység megerősítése (a jogkövető magatartás kikényszerítése az engedélyekben szereplő előírások betartásának fokozott ellenőrzésével és megfelelő szankciókkal, az illegális vízkivételek legálissá tétele vagy megszüntetése, áttekinthető engedélyezési gyakorlat)… 7.8. A vízminőségi kárelhárítás és a kármegelőzés és a védekezési irányítás egységes jogszabályi rendszerének kialakítása.” NVS, 81.

2.1.1. Nemzetközi jog

A vízgazdálkodást és vízvédelmet illetően Magyarország kitettsége más országoknak egyértelműen megállapítható: „A kifolyó vizek 95%-a külföldről érkezik, tehát az alvízi jellegből származó kiszolgáltatottságunk mind mennyiségi, mind minőségi szempontból igen nagy…”.[97] „Minden, ami felettünk történik, tükröződik a Dunában, legyen az a víz minősége, mennyisége, hordaléka, vagy élővilága…”[98]

Az átfogó, integratív vízjogi nemzetközi előírások közül mind a többoldalú, mind pedig a kétoldalú megállapodások között találhatunk olyanokat, amelyek érintik a vízhez kötődő káreseményeket.

A többoldalú megállapodások közül jelentőségénél fogva kiemelkedik a *határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó 1992-es Helsinki Egyezmény*[99] (továbbiakban: Helsinki Egyezmény). A Helsinki Egyezményt korábbi munkáinkban[100] már részletesen is elemeztük, jelen tanulmányban pusztán arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy az ÁKI szabályozását az árvízkockázatok kezelésével kapcsolatos nemzetközi alapelvekkel összhangban alakították ki, amely forrásaként az uniós jogalkotó elsősorban a Helsinki Egyezményt jelöli meg.[101]

Az árvízi és belvízi védekezés viszonylatában viszonylag részletes szabályokat tartalmaznak azon vízgazdálkodás tárgyköréhez kapcsolódó *kétoldalú nemzetközi megállapodások*, amelyeket Magyarország kötött meg a vele szomszédos országokkal.[102]

2.1.2. EU-jog

Az uniós jog integratív előírásai közül kiemelkedik a VKI,[103] amelynek, mint fentebb erre hivatkoztunk, komoly kötődése van az egyes vízhez kapcsolódó káreseményekhez: az egyes káresemények vonatkozásában ez a kötődés eltérő; míg például az aszály vonatkozásában[104] ez a kapcsolat szorosabb, addig árvíz vonatkozásában szükség volt az ÁKI elfogadására ahhoz, hogy hatékonyabban megvalósuljon az árvizek elleni határokon átívelő védekezés.

---

97 NVS, 22.

98 NVS, 21.

99 Magyarországon kihirdette a 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet a *határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára* vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről; az EU jogában a 95/308/EK tanácsi határozattal hagyták jóvá.

100 Pl. SZILÁGYI: *Vízjog*, 96–102.

101 ÁKI, Preambulum (6).

102 Részletes elemzésükről lásd SZILÁGYI: *Vízjog*, 102–105.

103 Részletes elemzéséről lásd: SZILÁGYI: *Vízjog*, 133–140.

104 GWP: i. m. 13. és következő oldalak.

2.1.3. A magyar jog

A nemzeti jogunk kapcsán a NVS számos fontos megállapítást tartalmaz, amelyek megszívlelendők a magyar joganyag továbbfejlesztése esetén. A NVS sürgeti például egy olyan joganyag kialakítását, amely segít összekapcsolni a vízkárelhárítást és a vízhasznosítást[105]: „A vízgazdálkodás jogszabályainak átláthatósága és hatékonyabbá tétele érdekében 2017 év végéig szükséges és lehetséges az egységes jogszabálycsomagok kialakítása, deregulációval egybekötve az országos vízgazdálkodási követelmények, a vízkárelhárítás, a vízkészlet-gazdálkodás területein. Ennek keretében felülvizsgálni szükséges a terület- és településfejlesztési tervezés, valamint a vízgazdálkodás összhangjának szabályait. A tervezés – mint az irányítás eszköze – megújítása érdekében készüljenek el az alapvető vízgazdálkodási tervek (vízgyűjtő-gazdálkodási terv, árvízkockázat-kezelési tervek, nagyvízi mederkezelési tervek) összhangjának és hatékony végrehajtásának a biztosítására az országos vízgazdálkodás-fejlesztési terv kidolgozásának és bevezetésének alapelvei."[106]

I. Számos olyan jogi norma van, amely a magyar jogrendszerben az egyes vízjogi szabályozási csomópontok közötti összhang biztosítására (is) hivatott. Ezek közül a következőket tartjuk fontosnak kiemelni.

I.1. Az *Alaptörvénynek* már számos olyan előírásával foglalkoztunk, amelyek például a vízzel való rendelkezés[107] vagy a víz mint környezeti elem védelme,[108] vagy éppen a víz mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya[109] elnevezésű szabályozási csomópontokra vonatkoztak. Jelen tanulmányban azonban ezeken túlmenően az Alaptörvény azon rendelkezéseire kívánjuk felhívni a figyelmet, amelyek a vízhez kapcsolódó káreseményekhez kötődnek. Így érdemesnek tartjuk kiemelni az Alaptörvény 53–54. cikkeit, valamint a XXXI. cikk (5)–(6) bekezdését. Az előbbi a veszélyhelyzetre vonatkozó előírásokat foglalja magában. Az Alaptörvény rendelkezése szerint (53. cikk) a „Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be". A vizekhez kapcsolódó káresemények (pl. árvizek) alkalmasak lehetnek arra, hogy esetükben veszélyhelyzetet hirdessenek ki. Az Alaptörvény XXXI. cikkének (5)–(6) bekezdése ezen túl arról rendelkezik, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára katasztrófavédelmi feladatok ellá-

---

[105] NVS, 58.

[106] NVS, 10.

[107] Lásd SZILÁGYI: *A vízjogi szabályozási csomópontok…,* 40–43.

[108] Lásd SZILÁGYI: *Vízjog*, 141–142.

[109] Itt különösen a vízhez való jog tárgykörében született kutatási eredményekről lásd SZILÁGYI: Vízhez való jog, ábránd vagy immáron valóság?, in: *MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport „kozjavak.hu" c. blogján megjelent közlemény,* 2015. IX. 13., 34–36. (2016. VI. 26.)
http://www.kozjavak.hu/hu/vizhez-valo-jog-abrand-vagy-immaron-valosag -ii

tása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő, s hogy a katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – szintén sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető. Az Alaptörvény 53–54., illetve XXXI. cikkei alapján kerültek sarkalatos törvényi rendelkezések a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvényünkbe (Katvédtv.), amelynek részletesebb bemutatására alább vállalkozunk.

I.2. A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényünk (Léttv.) több vízjogi szabályozási csomóponthoz tartozó létesítményt is azonosít, illetve rendeli el kiemelt védelmüket a terrortámadásokkal szemben.[110] Ezek között találjuk az árvízi védműveket és gátakat is.[111]

I.3. A környezetvédelmi előírások, beleértve a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt (Kvt.), szintén több vízjogi szabályozási csomópontot érintenek, köztük a vizekhez kapcsolódó káreseményekkel szembeni védekezés témakörét is: Nemzeti joganyagunkban maga a Kvt. (18. §) rendelkezik arról, hogy Magyarországnak el kell készítenie a saját VGT-jét. Hasonlóképpen a Kvt. (38/A. §) nevesíti állami feladatként a meteorológiai tevékenységgel összefüggésben az árvíz- és belvízvédelemhez szükséges meteorológiai adatok gyűjtését, információk szolgáltatását. A környezethasználat feltételeinek és hatósági engedélyezésének legfontosabb jogszabályi alapjait is a Kvt. (66. §) tartalmazza, nevesítve többek között azt, hogy mely esetben szükséges környezetvédelmi engedély, és mikor egységes környezethasználati engedély (eke). Mindezek kapcsán a Kvt. (66. §) hozzáteszi, hogy „törvény… a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése keretében megvalósuló árvízvédelmi létesítmények tervezésével, építésével összefüggő környezethasználat esetében a hatósági engedélyezésre eltérő szabályokat állapíthat meg". A környezetvédelmi előírásokban a vízhez kötődő káresemények (különösen árvíz és belvíz) elleni védekezés leginkább akként jelenik meg, mint amelynek során fokozottan oda kell figyelni a környezet egészének védelmére. Ennek szemléletes példája a környezeti hatásvizsgálat és az eke részletszabályainak megállapítása szempontjából jelentős 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet, amely például[112] az *állandó árvízvédelmi művek* esetén, kiváltképp ha azokat országos jelentőségű vé-

[110] Lásd ezekről részleteiben SZILÁGYI: A vízágazat létfontosságú rendszereinek biztonságpolitikai védelme és a magyar vízjog, *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXIII, 2015, 354–366.

[111] Léttv. 3. mellékletének 33–37. pont.

[112] Lásd még: Vizek kártételei elleni védelem és védekezés célját szolgáló közcélú vízilétesítmények építéséhez szükséges ásványi nyersanyagot biztosító anyagnyerő hely védett természeti területen, Natura 2000 területen; 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. számú melléklet 19. a) pont. Vö. 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 35. pont (vízátvezetők), 3. számú melléklet 81. (vízátvezetés), 122. (tározók), 125. (állóvízszabályozás), 126. (folyószabályozás és csatornázás), 127. (vízfolyásrendezés) pontok.

dett természeti területen tervezik létesíteni,[113] környezeti hatásvizsgálat-készítési kötelezettséget állapítanak meg.

I.4. A vizekhez kötődő káresemények vonatkozásában kiemelkedő jelentőségűek a vízgazdálkodási előírások, és közülük is a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv.).[114] A Vgtv. hatálya egyértelműen kiterjed „a vízkárok elleni védelemre és védekezésre" (1. §). A Vgtv. fontos *fogalmi meghatározásokat* tartalmaz a vizekhez kapcsolódó káresemények vonatkozásában, amelyek közül jelentőségüknél fogva kiemelkedik:[115] a *vízkár* (a vizek többletéből vagy hiányából származó kár), a *vízkárelhárítás* (a károsan sok vagy károsan kevés víz elleni szervezett tevékenység), *nagyvízi meder* (a vízfolyást vagy állóvizet magában foglaló terület, amelyet az árvíz levonulása során a víz rendszeresen elborít), illetve a *védmű* (a vizek kártételei elleni védekezéshez szükséges vízilétesítmény) fogalma. A Vgtv. *állami feladatként* (2. §) nevesíti mind a vízkár-elhárítási tevékenység szabályozását (a vízgazdálkodásért felelős miniszter útján), mind pedig annak szervezését, irányítását, ellenőrzését és a helyi közfeladatokat meghaladó védekezést (vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter útján), és a *települési önkormányzatok feladataként* (4. §) a helyi vízrendezést és vízkárelhárítást, az árvíz- és belvízelvezetést. A Vgtv. (7. §) rendezi a költségviselés szabályait is, amely szerint: (a) Az állami tulajdonban lévő, valamint bizonyos esetekben (6/A. §-ban meghatározott) állami üzemeltetésbe és fenntartásba kerülő (pl. belvízelvezetési) vizek és vízilétesítmények üzemeltetésének és fenntartásának költségeit a közérdek mértékéig a központi költségvetés útján kell biztosítani; a törvény ezek között említi a vizek kártételeinek megelőzését, mérséklését, valamint az elsőrendű árvízvédelmi létesítmények fejlesztését-fenntartását, azokon a védekezés ellátását, az árvízmentesítést – ha az kettőnél több települést érint –, a védelmi szakfelszerelés karbantartását-fejlesztését. (b) A helyi önkormányzat tulajdonában lévő vizekről és

[113] 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 47. pont. Az esetben, ha az állandó árvízvédelmi mű létesítése vízbázis védőövezetén (ha a tevékenység megkezdését a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló jogszabály a védőövezeten nem zárja ki), védett természeti területen, Natura 2000 területen, barlang védőövezetén és települési belterületen történik, akkor csak a környezetvédelmi hatóság előzetes vizsgálatban hozott döntésétől függően kötelezett környezeti hatásvizsgálatra e tevékenység; 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3. számú melléklet 102. pont.

[114] Lásd még például a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendeletet, a vízkárelhárítási célú tározók létesítésére, az érintett ingatlanok használatára és a kártalanítási eljárásra vonatkozó szabályokról szóló 146/2011. (VII. 27.) Korm. rendeletet, a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó műszaki szabályokról szóló 30/2008. (XII. 31.) KvVM rendeletet.

[115] Pl.: a vízkár, vízkárelhárítás, árvízmentesítés, nagyvízi meder, nagyvízi meder kezelés, árvízi lefolyási sáv vagy éppen a védmű, elsőrendű árvízvédelmi vízilétesítmény, árvízi tározó, belvíztározó; lásd Vgtv. 1. sz. melléklet 1., 5., 12. a–b), 17., 28., 30., 34. a–b) pontjait.

vízilétesítményekről a központi és az önkormányzati költségvetésben meghatározott pénzeszközök felhasználásával, illetve a külön törvényben szabályozott vízitársulat útján lehet gondoskodni; az e körbe tartozó feladatként kerül nevesítésre a vizek kártételeinek megelőzése, mérséklése, a belvízelvezető művek létesítése-fenntartása és a belvízvédekezés végrehajtása, a település belterületén a patakok, csatornák áradása, továbbá a csapadék- és egyéb vizek kártételének megelőzése, a kül- és belterületen a patakszabályozás, árvízvédelmi létesítmények építése-fenntartása, az árvízmentesítés, az árvízvédekezés szervezése-irányítása-végrehajtása, a védelmi szakfelszerelés karbantartása és fejlesztése. A Vgtv. előírásai szerint (8. §) a közérdek mértékét meghaladó, illetve a 7. §-ban nem említett tevékenység – vízimunka, vízilétesítmény építése – többletköltségeit az igénylők kötelesek megtéríteni. Amennyiben van vízitársulat,[116] akkor a területi közcélú vízilétesítmények, illetve a közcélú vízimunkák költségeit a vízitársulat tagjai külön törvény szerint, vízitársulat hiányában az érdekeltek érdekeltségük arányában kötelesek viselni (közcélú érdekeltségi hozzájárulás).

A Vgtv. önálló, VI. – *A vizek kártételei elleni védelem és védekezés* címet viselő – fejezete (16–19. §) számos ÁKI-val összefüggő kérdést rendez. A Vgtv. előírásai alapján (bizonyos értelemben megismételve a Vgtv. 2., 4., 7. és 8. §-aiban írtakat) a vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása – a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés – az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekeltek kötelezettsége.[117] A VI. fejezet részletesen szabályozza (16. §) a vízügyi igazgatási szervek (vízügyi igazgatóságok) feladatait – köztük azt is, hogy e szervek felelősek a helyi önkormányzatok és a vízitársulatok vízkár-elhárítási tevékenységének szakmai irányításáért –, valamint a helyi önkormányzatok kapcsolódó feladatait; a Vgtv. elvi szinten tisztázza, hogy a vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges állami vagy helyi önkormányzati feladatkörbe nem tartozó tevékenységek ellátása az érdekelt tulajdonosok, illetve az ingatlant egyéb jogcímen használók feladata. A megelőzés elvével összhangban (Vgtv. 17. §) a folyók mentén és az azokba torkolló vízfolyások, csatornák visszatöltésezett szakaszain az árvízvédelmi műveket, továbbá a folyók nagyvízi medrét vagy az árvízvédelmi műveket keresztező vagy a nagyvízi mederben elhelyezkedő építményt, vezetéket vagy egyéb létesítményt a vízgazdálkodásért felelős miniszter által rendeletben megállapított mértékadó árvízszintek figyelembevételével kell megtervezni-megvalósítani.

---

[116] A vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvényről lásd: SZILÁGYI: Megjegyzések a vízgazdálkodási társulatok szabályozásának fejlődéséhez és új szabályozásához, *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXVIII/1, 2010, 491–502; a korábbi szabályozásról lásd BARTA Judit: A vízgazdálkodási társulat, in: BARTA Judit et al.: *Speciális társaságok*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 2003, 299–320.

[117] Ehhez kapcsolódóan lásd: ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK: *Jelentés a természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek ellenőrzéséről*, 1107. számú jelentés, 2011. május.

A Vgtv. felhatalmazása alapján (21–21/E. §) az ingatlan fekvése szerint illetékes vízügyi hatóság határozhat egy ingatlan vagy annak része vízkárelhárítási célú tározóvá történő kijelöléséről. A Vgtv. sajátos szabályokat állapít meg a nagyvízi medrek,[118] parti sáv és védősáv esetében (24. §), az ingatlan tulajdonosának, illetve használójának tűrési kötelezettségére, illetve kártalanítására vonatkozóan (25–26. §). Mindezeken túl, ha a vizek kártételeinek elhárítása, a károk megelőzése azt egyébként szükségessé teszi, a vízügyi hatóság a vízhasználót vagy azt, aki a vízviszonyokba jogellenesen beavatkozott a káros, illetve a károsodás veszélyével fenyegető állapot megszüntetésére, a szükséges vízimunka elvégzésére vagy meghatározott módon történő gyakorlására kötelezheti (32. §).

II. A magyar joganyagban meghatározó szerepet töltenek be a *vízügyi és vízvédelmi intézményrendszere*[119] vonatkozó előírások. Mivel korábbi írásainkban[120] a szervezetrendszerrel már foglalkoztunk, ezért jelen részben pusztán arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy azt a kelleténél gyakrabban változtatják,[121] és jelen formájában még mindig nagyon töredezett, amely miatt pedig indokolt lenne a vízügyi és vízvédelmi intézményrendszer további koncentrációja.[122]

2.2. A vízhez kapcsolódó káresemények a víz mint káresemény szabályozási csomópont előírásaiban

A vízhez kapcsolódó káresemények különösen az alábbi nemzetközi, uniós és magyar szabályozási csomópont-specifikus normákban jelennek meg.

---

[118] Így pl. a nagyvízi mederben történő építmény-elhelyezés szabályai, v. mező- és erdőgazdasági tevékenység folytatásának szabályai. Hasonlóképpen fontos, hogy a folyók nagyvízi medrére vonatkozóan kezelési tervet kell készíteni (miniszteri rendeletben), amely a nagyvízi mederben tevékenységet folytatókra kötelező; Vgtv. 24. §. A nagyvízi mederkezelési tervekről – elkészítéséről: 83/2014. (III. 14.) Korm. rendelet rendelkezik a nagyvízi medrekre vonatkozó tervek elkészítéséről; kapcsolódik még: 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet & 178/2010. (V. 13.) Korm. rendelet – lásd VGT II, 583–584.

[119] „A víz közcélúsága és kiszolgáltatott helyzetünk miatt hazánkban hagyományosan igen nagy az állami felelősség és feladatvállalás. Kiemelkedően fontos tehát, hogy a folyamatok kézben tartására szakmailag alkalmas, erőforrásokkal kellően ellátott, konjunkturális hatásoktól mentes, stabil vízügyi intézményrendszerünk legyen." NVS, 1.

[120] Pl. SZILÁGYI: *Vízjog*, 145–146, 217–220.

[121] Az átszervezési folyamat egyes lépéseinek summázatáról lásd *MTA-Vízstratégia*, 293–294, valamint PÁNOVICS Attila: A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézményrendszer egységesítése – Fejlődéstörténeti áttekintés, *Jogtudományi Közlöny* 2007/5, 205–215.

[122] NVS, 5–6, 10, 42–43. Érdekes aspektusa továbbá a kérdésnek, hogy „az állami szervek közül a vízügyben dolgozik a legtöbb (évszaktól függően 15–20 ezer fő) közfoglalkoztatott"; NVS, 6; lásd még JAKAB Nóra: Közfoglalkoztatás Magyarországon, in: *Szociális jog I.* (szerk.: JAKAB Nóra et al.), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2013, 63–66.

2.2.1. A nemzetközi jog

A nemzetközi joganyagban – témánk szempontjából – kiemelést érdemel az ENSZ 1992-es sivatagosodás és aszály elleni egyezménye (UNCCD)[123]: „Az Egyezményben megfogalmazott definíció szerint a »sivatagosodás a különböző tényezők, köztük az éghajlat-ingadozások és az emberi tevékenység okozta földterület degradációt jelenti az arid, a szemi-arid és a száraz szub-humid területeken…« Magyarország »érintett« országnak számít, mivel területének nagy része a szemi-arid, illetve szub-humid éghajlati övhöz tartozik... Az Egyezmény szerint a csatlakozó országoknak koordinálniuk kell erőfeszítéseiket és ki kell dolgozniuk egy minden összefüggésre kiterjedő, hosszú távú stratégiát a sivatagosodás és az aszály elleni küzdelemre."[124] „Az Egyezmény öt regionális végrehajtási melléklet… keretében tárgyalja az eltérő társadalmi-gazdasági és természet-földrajzi feltételekkel rendelkező országok problémáit. Magyarország 2011-től az Észak-Mediterrán Annex tagja… 2007-ben fogadták el az Egyezmény 2008–2018 közötti megvalósításának tízéves stratégiáját. A Részes Feleknek cselekvési programjaikat és kapcsolódó tevékenységüket össze kell hangolniuk a Stratégiával".[125]

2.2.2. Az Európai Unió joga

A vizekhez kapcsolódó káreseményekre tekintettel az EU-jog több előírása is említhető: Egyrészt ki kell emelni az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozatát az *uniós polgári védelmi mechanizmusról*, amely mozgósítja a tagállami támogatást és segítségnyújtást súlyos vészhelyzetek, többek között árvizek esetén, s nem mellesleg fontos fogalmi meghatározásokat is tartalmaz a témánkra vonatkozóan.[126] Másrészt foglalkoznunk kell az *Európai Unió Szolidaritási Alapjának* létrehozásáról szóló 2012/2002/EK tanácsi rendelettel is, amely alapján „súlyos katasztrófa esetén lehetőség van a gyors pénzügyi támogatás odaítélésére... Ugyanakkor az alap csak vészhelyzeti műveletek esetében avatkozhat be, a vészhelyzetet megelőző fázisokban nem".[127] Az EU Szolidaritási Alapjának felhasználására már sort került vízhez kapcsolódó káresemény kapcsán.[128] Végezetül pedig

---

[123] Az egyezményhez történő csatlakozásról lásd: a 47/1999. (VI. 3.) Országgyűlési határozatot. Az egyezmény kihirdetéséről lásd: 2003. évi CVII. törvény *A sivatagosodás elleni küzdelemről a súlyos aszállyal és/vagy sivatagosodással sújtott országokban, különös tekintettel Afrikára* ENSZ Egyezmény kihirdetéséről.

[124] NAS, 4.

[125] NAS, 5. „Magyarország 2002 és 2006 után 2010-ben nyújtott be nemzeti jelentést… A következő jelentésre 2012-ben kerül sor, melyben első alkalommal kell majd a Részes Feleknek hatásmutatókat (impact indicator) alkalmazniuk"; NAS, 5.

[126] Az előzményét képező 2001/792/EK, Euratom tanácsi határozatot hivatkozza az ÁKI Preambulum (7) pontja.

[127] ÁKI Preambulum (8) pontja.

[128] Így például a 2008-as ciprusi aszály idején; COM(2012) 672, 5. Érdekességképpen: Magyarország a 2012. szeptember 24. napjára eső európai uniós tanácsülésen egy olyan tervezetet kívánt előterjeszteni, amelynek lényege, hogy az EU a szolidaritási alapjából

magát az ÁKI-t kell kiemelni, amelyről alább a következőket tartjuk fontosnak megemlíteni.[129]

Mint egy korábbi fejezetben utaltunk rá, az ÁKI a vizekhez kapcsolódó káresemények közül az árvízre[130] koncentráltan tartalmaz előírásokat. Az ÁKI alapján a tagállamoknak első lépésben a már rendelkezésre álló vagy könnyen levezethető információk alapján 2011. december 22. napjáig előzetes árvízkockázati értékelést kellett végezniük (ÁKI 4. cikk). A nemzetközi vízgyűjtő kerületek vagy a más tagállamokkal közös igazgatási egységek esetében a tagállamok biztosítják, hogy a vonatkozó információk cseréje az érintett hatáskörrel rendelkező hatóságok között végbemenjen [ÁKI 4. cikk (3) bek.; ÁKI 5. cikk (2) bek.]. A tagállamoknak árvízveszélytérképeket és árvízkockázati térképeket kellett készíteniük 2013. december 22. napjáig (AKI 6. cikk), a más tagállamokkal közös területek vonatkozásában pedig egy előzetes információcserére irányuló kötelezettség áll fenn [AKI cikk 6. cikk (2) bek.]. Az elkészült térképek alapján a tagállamoknak az ÁKI-val összhangban megállapított célkitűzések elérését szolgáló intézkedéseket magába foglaló árvízkockázat-kezelési tervet kellett készíteniük és közzétenniük 2015. december 22. napjáig (7. cikk). Ezen árvízkockázat-kezelési terv elfogadása az ÁKI első végrehajtási ciklusának az elejét is jelöli, ugyanis az árvízkockázat-kezelési terveket – hasonlóan az előzetes árvízkockázat-értékeléshez és az árvízveszély- és az árvízkockázati térképekhez – hatévente kell felülvizsgálni (ÁKI 14. cikk).

A valamely tagállamban kialakított árvízkockázat-kezelési tervek a szolidaritás érdekében nem tartalmazhatnak olyan intézkedéseket, amelyek kiterjedésüknél és hatásuknál fogva jelentősen növelik az árvízkockázatot az ugyanazon vízgyűjtőbe vagy részvízgyűjtőbe tartozó alvízi vagy felvízi más országokban, kivéve, ha ezek összehangolt intézkedések és az érintett tagállamok egymás között megegyeztek a megoldásban [ÁKI 7. cikk (4) bek.; lásd még ÁKI 8. cikk]. A teljes egészében az EU területén belül elhelyezkedő nemzetközi vízgyűjtő kerület esetében a tagállamok biztosítják a koordinációt azzal a céllal, hogy a nemzetközi vízgyűjtő kerület

---

nyújtson gyorssegélyt az aszállyal érintett gazdálkodóknak, illetve hogy az EU fontolja meg a környezetvédelmi előírásainak ideiglenes felfüggesztését esetükben; www.kormany.hu/hu/videkfejlesztesi-miniszterium/hirek/magyar-javaslat-az-europai-aszalykarok-enyhitesere (2012. IX. 21.)

129 Az ÁKI elemzéséről lásd még: NVS, 50–51; A szakirodalmi vonatkozások tekintetében lásd KÁRMÁN István: *EU Árvízi Irányelv*. Konferenciacikk: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett *A víz – Közös értékünk, határok nélkül* c. konferencia; PADÁNYI József: *A Magyar Honvédség lehetőségei és korlátai az árvízi védekezésben*. Konferenciacikk: Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és a Magyar Ifjúsági Atlanti Tanács által 2010. március 4-én szervezett *A víz – Közös értékünk, határok nélkül* c. konferencia.

130 „»Árvíz«: a rendes körülmények között vízzel nem borított földterület ideiglenes víz alá kerülése. Ez magában foglalja a folyókból, hegyi patakokból, a földközi-tengeri időszakos vízfolyásokból származó árvizet és a tengerparti területeken a tengerből származó árvizet, a szennyvízrendszerekből származó árvizet azonban kizárhatja”; ÁKI 2. cikk 1.; lásd még az árvízkockázat fogalmát tartalmazó 2. cikk 2. pontját.

szintjén összehangolt egyetlen, egységes nemzetközi árvízkockázat-kezelési terv vagy árvízkockázat-kezelési tervcsomag készüljön. Amennyiben ilyen tervek nem készülnek, a tagállamoknak a nemzetközi vízgyűjtő kerületnek legalább a saját területükre eső részére kiterjedő, amennyire csak lehetséges, a nemzetközi vízgyűjtő kerület szintjén összehangolt árvízkockázat-kezelési terveket kell kidolgozniuk [ÁKI 8. cikk (2) bek.].[131] Ha egy tagállam olyan problémát tár fel, amely hatással van vizei árvízkockázatainak kezelésére, de maga nem tudja azt megoldani, tájékoztathatja a problémáról a Bizottságot és bármely érintett tagállamot, és javaslatokat tehet a megoldásra [ÁKI 8. cikk (5) bek.].

Az ÁKI-ban több előírás is van, amely azt hivatott biztosítani, hogy az ÁKI és az ÁKI alapján készített tervek, térképek összhangban legyenek a VKI-vel (ÁKI 9. cikk). A VKI és ÁKI közötti összhang vonatkozásában érdekesnek tartjuk ugyanakkor az ÁKI preambulumában (lényegében indoklásában) található azon (19) pontot, amely röviden kitér a VKI költségmegtérülés elvére is: „A víztesteknek a fenntartható emberi tevékenységek különböző formáit szolgáló többcélú felhasználása (pl. árvízkockázat-kezelés, ökológia, belvízi hajózás vagy vízenergia) esetében és az ilyen felhasználás víztestekre gyakorolt hatására vonatkozóan a 2000/60/EK irányelv egyértelmű és átlátható folyamatot állapít meg az ilyen felhasználások és hatások szabályozására, beleértve a »jó állapot« vagy a »nincs állapotromlás« célkitűzéseitől való lehetséges mentesítéseket annak 4. cikkében. A 2000/60/EK irányelv 9. cikke rendelkezik a költségek megtérüléséről.” Mindezek kapcsán egyrészt meg kell jegyezzük, hogy a (19) pont, költségmegtérülés elvét említő utolsó mondata nem egészen világos, hogy milyen kontextusban áll az ÁKI-val, másrészt pedig az árvízvédekezés és költségmegtérülés elvének kapcsolatát és annak értelmezését illetően magunk továbbra is az Európai Unió Bíróságának vonatkozó joggyakorlatát[132] tartjuk fontos kiindulási alapként.[133]

2.2.3. A hazai jogszabályok

Tanulmányunk jelen részében alapvetően három normacsoporttal kívánunk foglalkozni. Egyrészt a vizekhez kapcsolódó súlyos káreseményekre is kiterjedő katasztrófavédelmi előírásokkal, másrészt az ország egy meghatározott részére koncentráló Vásárhelyi-tervvel, harmadrészt pedig a bekövetkező károk vagyoni reparációja

[131] Az EU határain túlra kiterjedő nemzetközi vízgyűjtő kerület esetében, „a tagállamok a nemzetközi vízgyűjtő kerület szintjén összehangolt egyetlen, egységes nemzetközi árvízkockázat-kezelési terv vagy árvízkockázat-kezelési tervcsomag készítésére törekednek; amennyiben ez nem lehetséges, a nemzetközi vízgyűjtő kerületnek a területükön elhelyezkedő részeire a (2) bekezdést kell alkalmazni”; ÁKI 8. cikk (3) bek.

[132] C-525/12. sz. ügy, *Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság*, 2014. szeptember 11. ítélet. Lásd továbbá az ítélet értelmezését nagyban segítő főtanácsnoki indítványt.

[133] Ennek elemzéséről lásd SZILÁGYI: Az uniós Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve az Európai Bíróság esetjogának tükrében, in: *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2014* (szerk.: SZALMA József), Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, 2015, 212–226.

szempontjából kiemelt jelentőségű mezőgazdasági kockázatkezelő rendszerrel. Fontos megemlíteni, hogy mindazon intézményekkel és a jogi szabályozásukkal, amelyek elsődleges célja a vizekhez kapcsolódó káresemények megelőzése (pl. mezőgazdasági vízszolgáltatások,[134] mezőgazdasági öntözés) korábbi tanulmányainkban[135] már többször is foglalkoztunk, ezért ezek ismertetésétől jelen tanulmány keretei között eltekintünk.

I. Amennyiben a vizekhez kapcsolódó káresemények súlyos helyzetet teremtenek, akkor felvetődhet a katasztrófavédelmi előírások, különösen a korábban hivatkozott Katvédtv. alkalmazása. A 2011-ben elfogadott új szabályozás fontos *fogalmakat* határoz meg a víz mint káresemény elnevezésű vízjogi szabályozási csomópont viszonylatában.[136] A Katvédtv. katasztrófák elleni védekezés irányítására (5–19. §) illetve a hivatásos katasztrófavédelmi szervre (22–24. §) vonatkozó előírásai között[137] megtaláljuk a *nemzetközi együttműködésre*[138] vonatkozó előírásokat [23. § (5) bek.] is. A Katvédtv.-nek lényeges részét képezik a felkészüléssel és a védekezés költségeivel foglalkozó részei (lásd különösen a 73. §-tól kezdődő előírásokat). A Katvédtv.-nek, mint korábban utaltunk rá, több része is sarkalatosnak minősül (lásd erről a 86. §-át). Így a polgári védelmi szervezettel kapcsolatos rendelkezései (52–72. §) vagy a *katasztrófaveszély*[139] és veszélyhelyzetre (fogalmáról lásd az Alaptörvénynél írtakat) vonatkozó előírások közül a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályai (44–51. §). Utóbbiak között számos, vízhez köthető esemény került nevesítésre (44. §) expressis verbis mint *veszélyhelyzet*; így például: (a) elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, mint amilyen: (a1) *árvízvédekezés* során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget, (a2) *belvízvédekezés* során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet, és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit; (b) egyéb eredetű veszély, mint amilyen a *kritikus infrastruktúrák* olyan mértékű működési zavara,

---

[134] Lásd még, mint kapcsolódó tanulmányokat: http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/BIO_Water%20savings%20in%20agiculture_Final%20report.pdf (2016. VI. 1.); http://ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/agriculture_report.pdf (2016. VI. 1.)

[135] Lásd például SZILÁGYI: A mezőgazdasági öntözéssel összefüggő egyes jogi problémákról, *Miskolci Jogi Szemle* 2015/1, 33–51; SZILÁGYI: Az EU és Magyarország vízstratégiája: Elemzés a jogi szabályozás és a magyar kihívások tükrében, *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXI, 2013, 475–497.

[136] Lásd például a Katvédtv. 3. § 5. (*katasztrófa*), 11. (*kockázat*), 24. (*veszély*) etc. pontjait.

[137] A katasztrófavédelem kapcsán lásd még a JNO: 656-2/2010. sz. véleményét.

[138] Meghatározásáról: Katvédtv. 3. § 17–18. pontok.

[139] „Olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot”; Katvédtv. 3. § 9. pontok.

melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül vagy több megyét érintően akadályozott; (c) etc. Mind az árvíz, mind a belvíz esetén a fent ismertetett módon került meghatározásra az a határ, amikor a Vgtv.-ben védekezésre rendelt szervezetek tevékenységébe immáron bekapcsolódik a katasztrófavédelmi tevékenység is.[140]

II. Korábbi munkánkban már foglalkoztunk a Tisza-völgy árvízi biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a *Vásárhelyi-terv továbbfejlesztése*) közérdekűségéről és megvalósításáról szóló 2004. évi LXVII. törvénnyel,[141] és jelen tanulmányban is érintettük már. Itt talán csak arra utalnék, hogy sok szakértő kissé „árvízi védekezés-hangsúlyosnak" ítéli a végső soron elfogadott dokumentumot, és hogy az elfogadott változat a szükségeshez képest kevésbé komplex szemléletű.

III. A téma komplexitását szemléltetendő, jelen részben röviden még utalunk a vizek kártételei és a mezőgazdaság kapcsolatára, ezen belül is hazánk új *mezőgazdasági kockázatkezelési rendszerére*.[142] A rendszer két pilléren alapul: egyrészt a Nemzeti Agrárkár-enyhítési Rendszeren, másrészt pedig a mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatáson.[143] Az első pillérbe tartozó agrárkár-enyhítő rendszerben a törvényben meghatározott mezőgazdasági terület esetén kötelezően tagsággal bírnak a mezőgazdasági termelők.[144] A kockázatközösségben tag mezőgazdasági termelők ezt követően kötelesek kárenyhítési hozzájárulást fizetni, amelyet az állam kiegészít.[145] E mezőgazdasági termelők az agrárkár-megállapító szerv által igazolt (meghatározott mértékű hozamcsökkenésű, illetve hozamértékcsökkenésű[146]) mezőgazdasági kár esetén jogosulttá válnak kárenyhítő juttatás igénybevételére.[147] A mezőgazdasági időjárási kockázatok közül (jégesőkár, viharkár, fagykár etc.)[148] számos közvetlenül is kapcsolatba hozható a vizekkel; így az

[140] A katasztrófavédelmi szervezet és a vízkárelhárítási szervezet közötti összhang fontosságát hangsúlyozza *MTA-Vízstratégia*, 42–43.

[141] Lásd: SZILÁGYI: *Vízjog*, 53–54.

[142] A rendszer jogszabályi alapja kapcsán lásd: a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény a mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatásról szóló 19/2014. (X. 29.) FM rendelet, a kárenyhítési hozzájárulás megfizetésével, valamint a kárenyhítő juttatás igénybevételével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 27/2014. (XI. 25.) FM rendelet. A rendszer elemzéséhez lásd még: NAS, 49–52.

[143] Lásd CZERVÁN György: *A vízgazdálkodási kihívások agrárgazdasági vetületei*, Budapest, 2012. április 24. 11–16.
www.kormany.hu/hu/videkfejlesztesi-miniszterium/kornyezetugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/celkeresztben-a-vizgazdalkodas (2012. IX. 7.)

[144] 2011: CLXVIII. tv. 6. §.

[145] 2011: CLXVIII. tv. 7. § (1) bek.

[146] 2011: CLXVIII. tv. 2. § 12. és 13. pontok.

[147] 2011: CLXVIII. tv. 11, 14. §.

[148] 2011: CLXVIII. tv. 2. § 7. és 21. pontok.

aszálykár, a belvízkár,[149] a felhőszakadáskár, illetve a mezőgazdasági árvízkár.[150] Ezek közül néhány esetben[151] (aszálykár, mezőgazdasági árvízkár) a kár bekövetkezése kapcsán a miniszternek közleményt is kell adnia. Az aszálykár esetében mindez például azzal indokolható, amire már korábban is utaltunk, nevezetesen hogy aszályt[152] nagyon nehéz jogilag bizonyítható módon meghatározni (pl. mikortól kezdődik, meddig tart, a bekövetkezett kár milyen fokban tulajdonítható az aszálynak etc.). A mezőgazdasági árvízkár[153] esetén az Európai Bizottság irányában van egy bejelentési kötelezettségünk, amely kapcsán a Bizottságnak a mezőgazdasági árvízhelyzet megállapítását jóvá kell hagynia. A mezőgazdasági kockázatkezelési rendszer második pillére a mezőgazdasági biztosítás díjához nyújtott támogatás. A rendszerben három típusba (A, B, C) sorolják a mezőgazdasági biztosítási szerződéseket,[154] és a rendelkezésre álló pénzügyi források alapulvételével elsőként az A, majd a B, végül a C típusú szerződések után fizetnek támogatást. Az A és C típusú szerződések biztosítási kárai között szerepel az aszálykár, a felhőszakadáskár, illetve a mezőgazdasági árvízkár.[155] A mezőgazdasági kockázatkezelési rendszer jól szemlélteti azt, hogy a vízzel kapcsolatos káresemények kiküszöbölésére a modern állam milyen komplex – a konkrét védekezési munkákon túlmutató – rendszereket hozott létre.

3. Következtetések

Mint a fenti tanulmány érdemi részéből kitűnik, vízpolitikai, illetve vízjogi értelemben a vízhez kapcsolódó káresemények köre általánosságban nem ragadható meg kizárólagos jelleggel, abba sokfajta esemény beleférhet. Mindemellett a kör meghatározása nagyban függ a szemléletünktől is, vagyis hogy egy adott helyzetet mennyiben tekintünk károsnak, vagy éppen egy lehetőségnek (pl. a belvíz mint potenciális vízforrás kérdésköre).

Ami a magyar vízpolitikai dokumentumokból kitűnik, az az, hogy a vízhez kapcsolódó káresemények kapcsán is az utóbbi években megnövekvő állami szerepvállalás elfogadható, ugyanakkor ennek financiális forrása még sok szempontból

---

[149] A téma szakirodalmához lásd TAMÁS Lajos: A belvízi kártételekkel kapcsolatos jogi kérdésekről, *Gazdaság és Jog* 2011/4, 17–20.

[150] Lásd CZERVÁN: i. m. 14.

[151] 2011: CLXVIII. tv. 12. § (5)–(6) bek.

[152] *Aszály:* az a természeti esemény, amelynek során a kockázatviselés helyén az adott növény vegetációs időszakán belül harminc egymást követő napon belül a lehullott csapadék összes mennyisége a tíz millimétert nem éri el. *Aszálykár:* a kockázatviselés helyén termesztett növényekben az aszály miatt bekövetkezett olyan káresemény, amely a növénykultúrában hozamcsökkenést okoz; 2011: CLXVIII. tv. 2. § 1, 2. pontok.

[153] 2011: CLXVIII. tv. 2. § 19. pont.

[154] Az agrár-biztosítási szerződések szakirodalmáról lásd: NOVOTNI Zoltán: A mezőgazdasági biztosítási szerződések, in: *Az agrárjog II* (szerk.: FODOR László et al.), Bíbor Kiadó, Miskolc, 1999, 134–148; KARCZUB Péter: Agrárbiztosítási szerződések, in: *Agrárjog* (szerk.: CSÁK Csilla), I. kötet, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004, 208–220.

[155] Lásd CZERVÁN: i. m. 15.

elégtelen és előteremtése tisztázatlan. Vagyis az előttünk álló időszak egyik nagy kérdése a teherviselők körének előbb szakpolitikai, majd jogi meghatározása lesz.

A magyar vízügyi és vízvédelmi intézményrendszer kapcsán egyértelmű igény látszik annak további integrációjára és ezt követően a hosszú távú stabilitásra.

A jogtudomány szempontjából különösen izgalmas kérdésnek tűnik azon igények jogintézményi megoldásokkal történő kielégítése, amelyek a vízgazdálkodás (mellette: természetvédelem) és területhasználat közötti összhangot célozzák. Itt végső soron elképzelhető lenne egy az erdő-, vad-, illetve halgazdálkodáshoz hasonló – bár azoknál sokkal komplexebb – tervgazdálkodás bevezetése a vizek által veszélyeztetett területeken, köztük kiemelten a mezőgazdasági földek vonatkozásában, a megfelelő tájhasználat elérése céljából (például ha valaki nem tartja be e szabályokat, és egy árvíz miatt kára keletkezik, akkor nem részesülhet megfelelő vagyoni reparációban a mezőgazdasági kockázatkezelési rendszerből). Egy szigorú, ugyanakkor a természeti szélsőségek szempontjából rugalmas rendszer kidolgozása természetesen rövid távon komoly költségekkel járhat, erre megoldásként azonban kézenfekvőnek tűnik a rendszer fokozatos bevezetése és fejlesztése.