

KEH/03347-2/2018.

Dr. Sulyok Tamás elnök úr részére

Alkotmánybíróság

BUDAPEST

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés a 2018. július 20-ai rendkívüli ülésnapján fogadta el a T/384. számú, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: Törvény).

Az Országgyűlés elnöke a Törvényt 2018. július 25-én küldte meg aláírásra és kihirdetésének elrendelésére.

Az Alaptörvény 6. *cikk* (4) bekezdése alapján, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Alaptörvény 6. *cikk* (2) bekezdése szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ezzel összhangban az Alaptörvény 9. *cikk* (3) bekezdés *i*) pontja értelmében a köztársasági elnök az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. *cikk* (2) bekezdés *a*) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. *cikk* (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésére figyelemmel az Alaptörvény 6. *cikk* (4) bekezdésében biztosított jogkörömben az alábbi

indítványt

terjesztem elő:

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, vizsgálja meg a Törvény 1. és 4. §-ainak Alaptörvénnyel való összhangját, és állapítsa meg ezen rendelkezések alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) *cikk* (1) bekezdésének, a P) *cikk* (1) bekezdésének, valamint a XXI. *cikk* (1) bekezdésének sérelme miatt.

I.

1. Az Alaptörvény rendelkezései:

„B) *cikk*

(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„P) *cikk*

(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

„XXI. *cikk*

(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

2. A Törvény érintett rendelkezései:

»1. §

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 28/A. § (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A jogszabály alapján engedély nélkül végezhető vagy bejelentéshez kötött tevékenységek kivételével vízjogi engedély szükséges

a) a vízimunka elvégzéséhez, a vízilétesítmény megépítéséhez és átalakításához (vízjogi létesítési engedély),

b) a vízilétesítmény használatbavételéhez és üzemeltetéséhez, a vízhasználathoz (vízjogi üzemeltetési engedély), és

c) a vízilétesítmény megszüntetéséhez (megszüntetési engedély).”«

»4.§

A Vgtv. 45. § (7) bekezdés s) pontja helyébe a következő rendelkezés lép:

(Felhatalmazást kap a Kormány)

„s) a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, ezekben az esetkörökben az utólagos bejelentés tartalmi elemeinek és az utólagos hatósági ellenőrzés szabályainak, továbbá a vízügyi hatóságnak történő bejelentést követően megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, ezekben az esetkörökben a bejelentés tartalmi elemeinek és a hatósági ellenőrzés szabályainak;”

(rendeletben történő megállapítására.)«

II.

A T/384. számú törvényjavaslatot eredetileg T/15373. számon 2017. április 26-án a Kormány nevében a belügyminiszter nyújtotta be. Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat 157. § (1) bekezdése alapján a törvényjavaslat T/384. számon átküldésre került és az újonnan megalakult Országgyűlés tárgysorozatán maradt. A Törvényt az Országgyűlés a 2018. július 20-ai rendkívüli ülésnapján fogadta el.

A törvényjavaslathoz fűzött indokolás szerint a javaslat célja „olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását. Ennek megfelelően engedély és bejelentés nélkül létesíthető a 80 m-nél sekélyebb és házi vízigényt meg nem haladó vízkivételt biztosító vízilétesítmény. Az engedélyezési kötelezettség fenntartása szükséges azonban a) a hideg és termálkarszt készletekbe (víztestekbe) történő beavatkozás mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül, valamint b) mélységtől és vízmennyiségtől függetlenül a gazdasági célú vízkivételek esetében. Az erre vonatkozó részletes szabályokat a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendelet fogja meghatározni”. Az előterjesztő a módosításhoz hatástanulmányt nem csatolt, további szakmai indokot nem adott.

A törvényhozó a fenti jogalkotói cél érdekében a Törvény 1. §-ával úgy módosította a Vgtv. 28/A. §-át, hogy „jogszabály alapján engedély nélkül [is] végezhető”-vé válnak az eddig bejelentéshez, vagy engedélyhez kötött vízjogi tevékenységek, ideértve a vízimunka végzését, a vízilétesítmény építését, átalakítását, használatbavételét, üzemeltetését, megszüntetését és a vízhasználatot. A Törvény a 4. §-ába foglalt módosítással pedig a vízjogi engedély és bejelentés nélkül megkezdhető, illetőleg végezhető tevékenységek körének és egyéb eljárási szabályoknak a megállapítására a Kormányt hatalmazza fel.

A Törvény végrehajtására vonatkozó Korm.rendelet sem a zárószavazás idején, sem most nem áll rendelkezésre.

A Törvény elfogadása ellen érvelt a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes, a jövő nemzedékek szószólója már a 2017. május 24-én kelt elvi állásfoglalásában. A T/384. számú törvényjavaslatot illetően aggályosnak ítélte, hogy az állam lemond az Alaptörvény P) cikkében védett közös örökség, természeti erőforrás minőségi és mennyiségi védelméről, szabadjára engedi az ellenőrizhetetlen vízkivételeket, ami a szennyezés kockázatával is jár. Mindezt pontos fogalmi definíciók nélkül, kizárólag a törvényjavaslathoz fűzött indokolásban megjelölt célból, ellenőrizhetetlen módon teszi. Kifogásolta a természetvédelem meglévő védelmi állapotától való visszalépést is, amely szerinte méterekben is mérhetővé válik.

Tizenegy szakmai szervezet (a Felszín Alatti Vizekért Alapítvány, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Víziközmű és Környezetmérnöki Tanszék, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Kar Földrajz- és Földtudományi Intézet, a Miskolci Egyetem Műszaki Földtudományi Kar, a Szegedi Tudományegyetem Természettudományi és Informatikai Kar Földrajzi és Földtudományi Intézet, az IAH MNT Hidrogeológusok Nemzetközi Szervezete Magyar Nemzeti Tagozata, a Magyar Hidrológiai Társaság, a Magyar Mérnöki Kamara, a MaVíz Magyar Víziközmű Szövetség, a Magyar Vízkútúrók Egyesülete és a WWF Magyarország Alapítvány) képviselői a 2018. január 31-én a felszín alatti vizek védelmében aláírt közös nyilatkozatukban a vízkészletekkel való felelős gazdálkodás megszűnése és a felszín alatti vizek védelmének felszámolása ellen tiltakoztak, felvetve egyebek mellett a szakszerűtlen kútkivitelezésből és az illegális vízkivételekből következő veszélyeket.

III.

1. A víz, ezen belül az ivóvíz az emberi élet alapja, véges mennyiségben rendelkezésünkre álló, az Alaptörvény *P) cikk* (1) bekezdésének védelme alatt álló természeti kincs, egyik elengedhetetlen feltétele az Alaptörvény *XXI. cikk* (1) bekezdésében biztosított, az egészséges környezethez való alapjog érvényesülésének.

Az Alaptörvény *P) cikk* (1) bekezdése ugyan államcél fogalmaz meg, de ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság több határozatában úgy értelmezte, hogy a már elért védettségi szint csökkentése nem egyeztethető össze az Alaptörvénnyel. Az állam ugyanis nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy akár a romlás kockázatát lehetővé tegye. A környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek van elsőbbsége, hiszen a visszafordíthatatlan károkozásból nem lehet helyreállítani az eredeti állapotot [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás V. fejezet]. Az Alaptörvény *P) cikkéből* következik, hogy az emberi életet és létfeltételeit olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és azt semmiképpen se rontsa. A visszalépés tilalmának egyaránt érvényesülnie kell az anyagi jogi, eljárásjogi és az intézményrendszerre vonatkozó szabályozásban is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény *P) cikkéből* egy, a természeti kincsek állapotára vonatkozó, abszolút jellegű, tartalmi zsinórmértéket is meghatározott, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben. Eszerint „a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. (...) [A] jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie, melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be” {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33]}.

Álláspontom szerint a Törvény szakmailag alá nem támasztott, hatástanulmányokkal nem igazolt 1. §-a, amely vízellátási engedély nélküli létrehozását – akár 80 méter mélységig –, valamint mennyiségi korlátozás és egyben ellenőrzés nélküli vízhasználatot enged, nem tesz eleget az Alaptörvény *P) cikke* (1) bekezdéséből következő állami kötelezettségnek, különös tekintettel a már elért védettségi szinttől való visszalépés tilalmára és az elővigyázatosság elvéből fakadó követelményekre.

Ma Magyarországon 50 méter a talajvízbázis mélységi határa [a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízellátási rendszerek védelméről szóló 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet 1. számú melléklete]. Legfeljebb 50 méter talpmélységig és engedéllyel vagy bejelentési kötelezettség mellett, vagyis ellenőrzött módon fúrhatók mezőgazdasági célú vízkivételt biztosító talajvízkutak [a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 11/B. §]. Az ivóvíztermelés mintegy 94 %-a felszín alatti vízből, az ún. fő ivóvízadó rétegekből történik. A felszín alatti vízbázisok több mint fele sérülékeny, mivel olyan természeti-földtani környezetben található, ahol a terepfelszín alá kerülő szennyeződés – még ha hosszabb idő alatt is – de lejuthat a vízellátást biztosító víztérbe. Ezeknek a vízbázisoknak a nyilvántartása, a biztonságának biztosítása és speciális védelme különösen fontos állami kötelezettség.

A törvényhozó a Törvényben és annak javaslatához fűzött indokolásban nem adta indokát a hatályos szabályozástól való eltérésnek. Nem fogalmazott meg az ivóvízbázis védelme érdekében garanciákat, nem igazolta az engedély nélküli kútfúrás kényszerítő szükségességét és egyben a környezet állapotának megőrzését sem. Az ivóvízbázis védelmének jelenlegi helyzetéhez képest egyértelműen visszalépést, és meg nem engedhető visszalépést jelent az engedély (és bejelentés) nélküli vízjogi tevékenység, amelyet a Törvény 1. §-a tenne lehetővé. Ugyan a Törvény a 4. §-ában a majd később megalkotandó Korm.rendeletre bízta az engedély és bejelentés nélkül megkezdhető és folytatható tevékenységek körének, a bejelentés tartalmi elemeinek és a hatósági ellenőrzésnek a szabályozását, de nem határozza meg ennek biztosítékait. Az engedély és nyilvántartásba vétel nélküli, esetlegesen akár szakszerűtlen beavatkozás a vízrétegekbe a szennyeződés, és ezáltal az ivóvízbázis csökkenésének kockázatát hordja magában. Hasonló kockázatot jelent a mennyiségi ellenőrzés nélküli vízkivétel is. Az állami kontroll nélküli beavatkozás a vízbázisokba veszélyezteti a vízkészlet fenntartásához, megőrzéséhez fűződő, Alaptörvénybe foglalt kötelezettségek teljesítését.

Mindez együtt az ivóvízbázis jelenlegi állapotát és védelmét illetően egyértelműen visszalépésnek minősül, ezáltal az Alaptörvény *P) cikke* (1) bekezdésének, valamint a *XXI. cikk*be foglalt, az egészséges környezethez való jognak a sérelmét is eredményezi.

2. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) IV. fejezete értelmében a jogszabályok előkészítőjének a jogszabály szakmai tartalmának kialakításán túl a jogszabály jogrendszerbe illeszkedését, az előzetes hatásvizsgálatot és a jogszabálytervezetek véleményeztetését is biztosítani kell. Információim szerint előzetes hatásvizsgálatra és a törvényjavaslat véleményeztetésére nem került sor.

Az Alaptörvény B) *cikk* (1) bekezdésében deklarált jogállamiság nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára, ideértve a jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat, V. fejezet 3. pont]. A jogállamiságnak ezt a követelményét fogalmazza meg tételes jogi kötelezettségként a Jat. 5. § (1) bekezdése, amikor kimondja, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A Törvény 4. §-ában a jogalkotó ennek a követelménynek csupán részben tett eleget, mivel kizárólag a felhatalmazás jogosultját és tárgyát határozta meg, de a kereteket és a garanciákat nem.

Álláspontom szerint az Alaptörvény B) *cikk* (1) bekezdésében deklarált jogállamiság és az abból következő jogbiztonság követelményét sértette meg a törvényhozó azzal, hogy nem tartotta be a Jat. hivatkozott, a jogszabály jogrendszerbe illeszkedésének, az előzetes hatásvizsgálatnak és a jogszabálytervezetek véleményeztetési kötelezettségének előírásait, valamint a szabályozás érdemét tekintve *bianco* felhatalmazást adott a Kormánynak a szabályozásra.

Indítványozom ezért, hogy a fentiekben kifejtett indokaim alapján a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg: a Törvény 1. és 4. §-ai az Alaptörvény B) *cikk* (1) bekezdését, a P) *cikk* (1) bekezdését, valamint a XXI. *cikk* (1) bekezdését sértik.

Budapest, 2018. július „30. „



Áder János
köztársasági elnök