

Agrár- és Környezetjog
Journal of Agricultural and Environmental Law

A CEDR - Magyar Agrárjogi Egyesület tudományos közleményei
CEDR Hungarian Association of Agricultural Law

Évfolyam/Volume XIV

2019 No. 26



Impresszum/Disclaimer

Kiadja/published by:
**CEDR – Magyar Agrárjogi Egyesület/
CEDR – Hungarian Association of Agricultural Law**

H-3515 Miskolc-Egyetemváros, A/6. 102., tel: +36 46 565 105

Felelős kiadó/Publisher:

Prof. Dr. habil. Csák Csilla PhD, University of Miskolc, jogkincs@uni-miskolc.hu

Felelős szerkesztő/Editor-in-chief:

Dr. habil. Szilágyi János Ede PhD ass. prof., University of Miskolc, cedr.jael@gmail.com

Technikai szerkesztő/Technical editor:

Szilágyi Szabolcs dr. jur. & Kocsis Bianka dr. jur.

Szerkesztők/Editors:

BOBVOS Pál PhD (CSc), honorary professor, University of Szeged (Hungary); BULETSA Sibilla PhD, ass. professor, Uzhgorod National University (Ukraine); CSÁK Csilla PhD, Dr. habil., full professor, University of Miskolc (Hungary); CIRMACIU Diana PhD, ass. professor, University of Oradea (Romania); DUDÁS Attila PhD, ass. professor, University of Novi Sad (Serbia); FODOR László PhD, Dr. habil., full professor, University of Debrecen (Hungary); HORVÁTH Gergely PhD, ass. professor, University of Győr (Hungary); KURUCZ Mihály PhD, Dr. habil., ass. professor, Eötvös Loránd University (Hungary); MONTEDURO Massimo PhD, ass. professor, University of Salento (Italy); NAGY Zoltán PhD, Dr. habil., full professor, University of Miskolc (Hungary); NORER Roland PhD, Dr. habil., full professor, University of Luzern (Switzerland); OLAJOS István PhD, ass. professor, University of Miskolc (Hungary); RAISZ Anikó PhD, ass. professor and senior advisor of the Minister of Justice (Hungary).

Nemzetközi Szakértői és Lektorai Tanács/ International Advisory and Peer Review Board

AVSEC Franci PhD, ass. professor, researcher (Slovenia); BANDLEROVÁ Anna PhD, full professor, Slovak University of Agriculture in Nitra (Slovakia); BATURAN Luka PhD, teaching assistant with PhD, University of Novi Sad (Serbia); FARKAS-CSAMANGÓ Erika PhD, ass. professor, University of Szeged (Hungary); GEORGIEV Minko PhD, ass. professor, Agricultural University in Plovdiv (Bulgaria); HANCVENCL Peter PhD, retired minister plenipotentiary, Austrian embassies in Prague, Bratislava & Warsaw; HORNYÁK Zsófia PhD, lecturer, University of Miskolc (Hungary); HORVÁTH Szilvia PhD, interpreter, Dr. Szilvia Horváth Sprachdienste (Germany); JAKAB Nóra PhD, Dr. habil., ass. professor, University of Miskolc (Hungary); MARCUSOHN Victor PhD, university lecturer, Ecological University of Bucharest (Romania); PALŠOVÁ Lucia PhD; ass. professor, Slovak University of Agriculture in Nitra (Slovakia); PRUGBERGER Tamás PhD (CSc), DSc, DHC, Dr. habil., professor emeritus, University of Miskolc (Hungary); RÉTI Mária PhD, Dr. habil., ass. professor, Eötvös Loránd University (Hungary); PANINA Júlia PhD, ass. professor, Uzhgorod National University (Ukraine); TÓTH Hilda PhD, ass. professor, University of Miskolc (Hungary).

Német & angol idegen nyelvi lektorok/linguistic proofreaders (German/English):

Hornyaák Zsófia PhD (German), Szilágyi Szabolcs dr.jur. (English)

All rights reserved. On detailed archiving policy, see:

http://jael.uni-miskolc.hu/archiving_policy

HU ISSN 1788-6171

DOI prefix: 10.21029/JAEL

A folyóirat letölthető/The Journal may be downloaded from:

<http://jael.uni-miskolc.hu/>

<http://epa.oszk.hu/01000/01040>

A folyóiratot indexeli /the journal is indexed in:

<http://www.mtmt.hu>

<http://www.proquest.com/>

A folyóiratot archiválja /the journal is archived in:

<http://real.mtak.hu>

A folyóiratot támogatja a Miskolci Egyetem

The journal is supported by the University of Miskolc

A tartalomból – Contents

JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor

The right to water as a social fundamental right

- 7 -

A vízhez való jog, mint szociális alapjog

- 35 -

KOCSIS Bianka Enikő

Certain Water Law aspects related to the development of the Nuclear Power Plant of Paks

- 64 -

A Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos egyes vízjogi kérdések

- 79 -

MARINKÁS György

The conformity of Hungary's bilateral water management treaties with the international and community law

- 96 -

Magyarország bilaterális vízgazdálkodási egyezményeinek konformitása a nemzetközi és az uniós joggal

- 113 -

NAGY Anita

The protection of water through criminal law

- 130 -

A víz büntetőjogi védelme

- 144 -

NAGY Zoltán

The question of water and management of water resources from the point of view of domestic environmental financial regulations

- 162 -

A víz és vízgazdálkodás kérdései a hazai környezeti pénzügyi szabályozás szempontjából

- 177 -

PETRASOVSKY Anna

Natural law aspects for legal regulation of water

- 193 -

Természetjogi szempontok a víz jogi szabályozásához

- 206 -

SÁRY Pál

Water law rules in Ancient Rome

- 219 -

Vízjogi szabályok az ókori Rómában

- 237 -

SZILÁGYI János Ede

Systematization and some current issues of water law and water regulation in the framework of the European Union

- 255 -

A vízjog és a víz jogi szabályozásának rendszere és egyes aktuális kérdései az Európai Unió keretében

- 276 -

SZÚCS Péter – ILYÉS Csaba

Groundwater – an invisible natural resource

- 299 -

Felszín alatti vizek – a láthatatlan természeti erőforrás

- 312 -

Nóra JAKAB* – Gábor MÉLYPATAKI**
The right to water as a social fundamental right***

Abstract

*In our study we would primarily like to introduce the interpretation of the European Pillar of Social Rights (hereinafter 'the Social Pillar'). Article 20 of the Social Pillar deals with the right to access basic services. Basic services include the right to water and sanitation. The quoted article of the Pillar highlights that people in need should be supported in the access of these services. The Social Pillar defines the access right in the framework of social protection and social inclusion. In our opinion, this aligns a new interpretation of the right to water nearby the earlier ones which recognises the right to water not just as a fundamental right, but a social fundamental right as well. The characteristic of social fundamental rights is that they are not included in the orders of the *ius cogens*, but they protect so essential things that are connected closely to the right to life and to subsistence in general. This statement can be valid to the definition of right to water. If we analyse the classical social rights more precisely, we will have similar conclusions. This interpretation is reflected by Article XX of the Fundamental Law as well. The access to drinking water is highlighted as an important element of the right to physical and mental health. We can see that this element itself is not enforceable, but it also connects to the right to physical and mental health, and indirectly to the right to social security and the right to life. Drinking water is a very important matter from the aspect of human life.*

Keywords: right to water, human rights, social fundamental right, European Pillar of Social Rights

1. Social protection floor – The international context

In 2004, the World Commission on the Social Dimension of Globalization established by the ILO concluded, inter alia, that „*a minimum level of social protection needs to be accepted and undisputed as part of the socio-economic floor of the global economy*”. Notwithstanding the technological and other benefits of globalization, the Commission warned that the prevailing model of globalization was morally unacceptable and politically and economically unsustainable and examined the severely unbalanced outcomes of the globalization process. It affirmed that a global commitment to effectively address growing inequality and human insecurity was critical if globalization was to gain widespread legitimacy. The world financial, economic and jobs crisis that

Nóra Jakab – Gábor Mélypataki: The right to water as a social fundamental right – A vízhez való jog, mint szociális alapjog. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 7-63 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.7

* dr. jur., PhD, dr. habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: jakabn81@gmail.com

** dr. jur., PhD, university assistant, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, ORCID: 0000-0002-0359-6538, e-mail: jogmega@uni-miskolc.hu

*** *This study has been written as part of the Ministry of Justice program aiming to raise the standard of law education.*

ensued some years later and is still with us confirmed many aspects of this stark assessment.

The Commission's call for a 'socio-economic floor' formed the new policy concept of a social protection floor developed by the ILO on the basis of recent experience, principally of developing countries. This initiative is grounded in the framework of the ILO's Decent Work Agenda in which social protection for all is one of the four interrelated strategic objectives along with the promotion of rights at work, employment creation by sustainable enterprises and social dialogue. The concept has been developed in the framework of the two-dimensional strategy of the global campaign *Social Security for All*, aiming at achieving universal coverage of the population with at least minimum levels of protection (horizontal dimension) and progressively ensuring higher levels of protection according to ILO standards (vertical dimension). The recent economic crisis has demonstrated the importance of structural progress towards extending social protection in a coherent and coordinated manner at national and local levels. Social protection measures have cushioned the impact of the crisis among the vulnerable population, served as a macroeconomic stabilizer fuelling demand and enabled people to better overcome poverty and social exclusion in developing and developed countries.¹

It is hard to understate the social challenges the world faces. In 2010, global GDP was ten times larger than in 1950 in real terms – an increase of 260 percent per capita. Yet despite the six decades of strong economic growth that followed the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, *access to adequate social protection benefits and services remains a privilege, afforded to relatively few people*. Current statistics speak eloquently of widespread poverty and deprivation. About 5.1 billion people, 75 percent of the world population, are not covered by adequate social security (ILO) and 1.4 billion people live on less than US\$1.25 a day (World Bank). *Thirty-eight percent of the global population, 2.6 billion people, do not have access to adequate sanitation and 884 million people lack access to adequate sources of drinking water (UN -HABITAT); 925 million suffer from chronic hunger (FAO); nearly 9 million children under the age of five die every year from largely preventable diseases (UNICEF /WHO); 150 million people suffer financial catastrophe annually and 100 million people are pushed below the poverty line when compelled to pay for health care (WHO)*. While globalization has been a source of opportunities for those able to seize them, as the evidence above shows it has left many unprotected against new global challenges and transformations that are having deep repercussions at national and local levels. The persistence of such large numbers of excluded persons represents. Tremendous squandered human and economic potential. This is particularly important in a context of accelerated demographic ageing in countries with low coverage of pension and health systems.²

¹ Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. xi.

² See more: Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. xxi.

It can be seen, therefore, that access to basic public services is one of the key issues of social protection.

Where does social protection fit into this picture? This report shows how social protection can lay a pivotal role in relieving people of the fear of poverty and deprivation, delivering on the promises of the Universal Declaration of Human Rights. The extension of social protection, drawing on basic social floors, is a missing piece in a fairer and inclusive globalization. Social protection represents, in fact, an investment that pays off both in the short term, given its effects as macroeconomic stabilizer, and in the long term, due to the impact on human development and productivity. The social protection floor approach has been developed by the ILO, drawing on the recent experiences of extending protection, mostly in developing countries. It was endorsed by the United Nations Chief Executives Board and by the Heads of State and Government in the 2010 Millennium Development Summit as *an integrated set of social policies* designed to guarantee income security and access to essential social services for all, paying particular attention to vulnerable groups and protecting and empowering people across the life cycle.³

The social protection floor includes guarantees of the following:

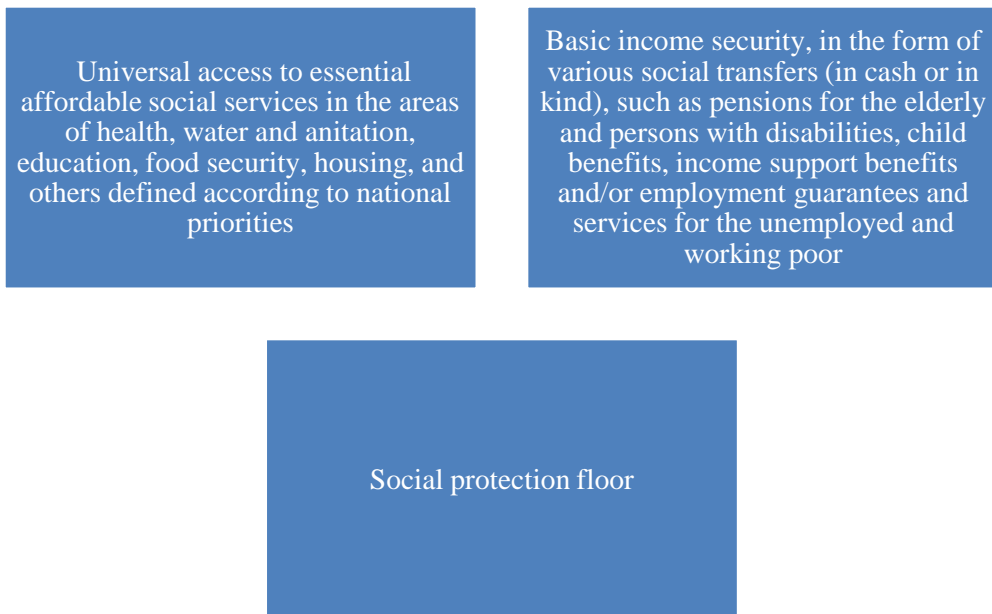


Table 1
Social protection floor

³ See more: Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. xxii.

The concept is part of a two-dimensional strategy for the extension of social security, comprising a basic set of social guarantees for all (horizontal dimension), and the gradual implementation of higher standards (vertical dimension), in line with the ILO's Social Security (Minimum standards) Convention, 1952 (No. 102), and others, as countries develop fiscal and policy space.⁴

The notion of the social protection floor is anchored in the fundamental principle of social justice, and in the specific universal right of everyone to social security and to a standard of living adequate for the health and well-being of themselves and their families. The core idea is that no one should live below a certain income level and everyone should at least have access to basic social services. The social protection floor relates strongly to the Decent Work Agenda; to succeed in combating poverty, deprivation and inequality, it cannot operate in isolation. In order to realize poverty reduction effectively, its strategies must be accompanied by others, such as strengthening labour and social institutions and promoting pro-employment macroeconomic environments.⁵

Inadequate access to water, sanitation and housing is a crucial point while defining the elements of social protection floor. According to the Water Supply and Sanitation Collaborative Council, *“some 2.6 billion people or 40 percent of the world's population do not have access to basic sanitation. Inadequate sanitation and hygiene have huge consequences on human health, while the impacts on the environment, education and economic activities are enormous”*⁶. People living in precarious conditions are more prone to preventable diseases and health problems. Unsafe water supply, poor sanitation and hygiene together constitute the third most significant risk factor for poor health in developing countries with high mortality rates. In low-income countries access to improved drinking water sources and sanitation is low, especially in rural areas. People using improved drinking water sources reached 60 percent in rural areas and 86 percent in urban areas; and those using adequate sanitation reached 37 and 52 percent in rural and urban areas respectively.⁷

⁴ The 2011 International Labour Conference undertook an extensive discussion of social protection, and in the process of defining its view of the social protection floor concurred with a unified approach to income security and access to essential goods and services set out as follows: social protection floors, containing basic social security guarantees that ensure that over the life cycle all in need can afford and have access to essential health care and have income security at least at a nationally defined minimum level. Social protection floor policies should aim at facilitating effective access to essential goods and services, promote productive economic activity and be implemented in close coordination with other policies enhancing employability, reducing informality and precariousness, creating decent jobs and promoting entrepreneurship. See more: Conclusions of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection, International Labour Conference, 100th Session, 2011 (Geneva). para. 9)

⁵ See more: Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. xxiv.

⁶ See more: United Nations Human Settlements Programme. 2010. State of the world's cities 2010–11: Bridging the urban divide (London, Earthscan).

⁷ The aforementioned lack of services is also linked to additional precarious living conditions that characterize urban poverty, such as illegal and inadequate building structures, high-density,

Nonetheless, overall progress to improve access to clean drinking water has been strong. Globally, coverage increased from 77 percent in 1990 to 87 percent in 2008. If this trend continues, the MDG drinking water target of 89 percent coverage will be met – and likely surpassed – by 2015. But, in all regions, coverage in rural areas lags behind that of cities and towns. In 2008, an estimated 141 million urbanites and 743 million rural dwellers continued to rely on unimproved sources for their daily drinking water needs.⁸

As indicated above, the need to define a minimum level of social protection at international level was formulated. The European dimension of social protection will be dealt with hereafter.

2. European Pillar of Social Rights – The European context

Article 151 of the Treaty on the Functioning of the European Union provides that the Union and the Member States, having in mind fundamental social rights such as those set out in the European Social Charter signed at Turin on 18 October 1961 and in the 1989 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, shall have as their objectives the promotion of employment, improved living and working conditions, so as to make possible their harmonisation while the improvement is being maintained, proper social protection, dialogue between management and labour, the development of human resources with a view to lasting high employment and the combating of exclusion.

Article 152 of the Treaty on the Functioning of the European Union provides that the Union recognises and promotes the role of the social partners at its level, taking into account the diversity of the national systems. It shall facilitate dialogue between them and respect their autonomy.

The Charter of Fundamental Rights of the European Union, first proclaimed at the Nice European Council on 7 December 2000, safeguards and promotes a number of fundamental principles that are essential for the European social model.

The provisions of this Charter are addressed to the institutions, bodies, offices and agencies of the Union with due regard for the principle of subsidiarity and to the Member States only when they are implementing Union law.

formal settlements and overcrowding, atmospheric pollution, unhealthy living conditions and hazardous locations. About 32.7 percent of the urban population lived in slums worldwide in 2010, mostly concentrated in developing countries. See more: WHO, World Health Statistics (Geneva) 2010. Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. 26-27.

⁸ Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. 27.

The European Parliament in 2016 called for a solid European Pillar of Social Rights to reinforce social rights and deliver a positive impact on people's lives in the short and medium term and enable support for European construction in the 21st century. The European Council stressed that economic and social insecurity needs to be addressed as a matter of priority and called for the creation of a promising future for all, safeguards for our way of life and the provision of better opportunities for youth. The leaders of 27 Member States and of the European Council, the European Parliament and the European Commission made a commitment to work towards a social Europe in the Rome agenda. That commitment is based on the principles of sustainable growth and the promotion of economic and social progress, as well as cohesion and convergence, while upholding the integrity of the internal market. The social partners have committed to continue contributing to an Europe that delivers for its workers and enterprises.⁹ In the creation of social Europe, the concept of social protection includes access to basic services, which states that: *“Everyone has the right to access essential services of good quality, including water, sanitation, energy, transport, financial services and digital communications. Support for access to such services shall be available for those in need.”*¹⁰

According to this the right to access essential services of good quality, including water, sanitation could be understood within the social dimension of the European Union. It is worthy to scrutinize the character of the Pillar.

According to Frank Hendrickx among the documents the European Pillar of Social Rights is obviously outstanding. The Pillar basically changes the game in general in European politics and in particular the thinking about social Europe. At the same time, we must be critical that the rules of European labour law and the social dimension are really changed by this document. We can assume that the Pillar is indeed a decisive moment in changing the rules of the game, but for this to be true, the Pillar must be able to relieve the tension between the Union's economic and social dimension.¹¹

The Pillar is linked to the social dimension of the European Union and Article 153¹² of the Treaty on the Functioning of the European Union, which is in line with the European social model. The term European social model was popularized by Jacques Delors in the 1980s, which also functioned as a counterpart to the US economic model, marking the goal that Europe should not only pursue economic goals, but also look at the state of social balance before the economy is shaped.

⁹ See more: COM(2017) 251 final Proposal for an Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights Brussels, 26.4.2017. European Parliament resolution of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights (2016/2095(INI)). The Bratislava Declaration of 16 September 2016. The Rome Declaration of 25 March 2017. Joint statement of the social partners of 24 March 2017.

¹⁰ COM(2017) 251 final Proposal for an Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights Brussels, 26.4.2017. 20. point.

¹¹ Hendrickx 2018, 49.

¹² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007.

The creation of the internal market has thus given a social dimension.¹³ According to Hendrickx, with Delors' statement, Europe has been redrafted, within which Europe wants to develop equally both economically and socially.¹⁴ Delors' statement certainly had a huge impact on the development of European labour law and the European employment strategy.¹⁵

Subsequently, on 26 April 2017, the Commission published its proposal on the European Pillar of Social Rights.¹⁶ Finally, the Pillar was announced at the Social Summit on Fair Employment and Growth in Gothenburg on 17 November 2017,¹⁷ which further strengthened the social dimension of the Union with the cooperation of the European Parliament and the Council. Juncker has set up a fair and fully pan-European labour market that takes into account changes in European societies and the world and which can serve as a compass for eurozone members. He stressed that the Pillar should include what the Union has already achieved in the field of worker protection. He attached importance to the social partners.¹⁸

¹³ Hendrickx 2018, 50.

¹⁴ Hendrickx 2018, 50.

¹⁵ Hendrickx 2018, 49.

¹⁶ The Pillar has been created as a set of other documents: Brussels, 26.4.2017 COM(2017) 250 final Communication From the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions Establishing a European Pillar of Social Rights. Brussels, 26.4.2017 COM(2017) 2600 final Commission Recommendation of 26.4.2017 on the European Pillar of Social Rights. Brussels, 26.4.2017, COM(2017) 251 final Proposal for a Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights. Brussels, 26.4.2017 SWD(2017) 201 final Commission Staff Working Document Accompanying the Document Communication From the Commission to the European Parliament, The Council, The European And Social Committee And The Committee Of The Regions Establishing a European Pillar of Social Rights. Brussels, 26.4.2017, SWD(2017) 206 final, Commission Staff Working Document, Report of the public consultation, Accompanying the document, Communication From The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Establishing a European Pillar of Social Rights.

The first preliminary draft of the Pillar has taken over three main areas: „Equal opportunities and access to the labor market, including skills development, lifelong learning and active employment support, with a view to increasing employment opportunities, facilitating employment transitions and improving employability of individuals: fair working conditions that ensure an adequate and reliable balance between the employer and employee rights and obligations and the flexibility and security of employment in order to promote job creation, employment and subsequent career adjustments and to encourage social dialogue; Ensuring adequate and sustainable social protection and access to high-quality basic services, including childcare, health and long-term care, ensuring decent living and risk protection, and ensuring full access to employment and, in general, to enable it to participate.”

¹⁷ https://ec.europa.eu/hungary/news/20171117_socialrights_hu; [7.09.2017.]

¹⁸ *“We have to step up the work for a fair and truly pan-European labour market. As part of these efforts, I will want to develop a European Pillar of Social Rights, which takes account of the changing realities of Europe’s societies and the world of work. And which can serve as a compass for the renewed convergence within the euro area. This European Pillar of Social Rights should complement what we have already jointly achieved when it comes to the protection of workers in the EU. I believe we do well to start with this initiative within the*

The Pillar has initiated at the same time the following: the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a balance between work and life between parents and carers, repealing Council Directive 2010/18/EU,¹⁹ and the Directive on information of employees,²⁰ proposal for the extension of social protection²¹ and supervision of the Working Time Directive.

According to Hendrickx, the Pillar has a number of positive effects, it reaffirms the European Union's commitment to social policy and social rights. At the same time, doubts arise about the Pillar. If you look at the Pillar's content, you can make the following comments. The Pillar, on the one hand, is like a legal catalog, which logically follows from the name of the Pillar. The Pillar also contains rights that are serious labor law and social protection issues. The legal nature of the Pillar is also questionable. It is clear that the Pillar sets new rights, but it also appears that the document is not legally enforceable. We read in the Preamble: The implementation of a European Pillar of Social Rights requires joint commitment and responsibility from the Union, the Member States and the social partners. The principles and rights defined by the European Pillar of Social Rights should be implemented at both EU and Member State level within the given competences and in accordance with the subsidiarity principle. It is important that since the rights are very clearly and intelligibly phrased, it is conceivable that, *by soft law, court practice will refer to it as the general and explanatory principles of EU law.*²²

It is important that European Pillar of Social Rights includes the principles and rights of a fair and well-functioning labour market and welfare systems of the 21st century. It strengthens existing rights²³ and highlights principles that address the challenges of economic, technological and social development. According to Hendrickx, therefore, we must be cautious about its effect. One is certain: it is a new political impulse, different from the documents before the Millennium.²⁴ The Pillar's message is therefore positive. It is very similar to the Community Charter on the Fundamental Social Rights of Workers, although it was not binding, but thanked to it the European Union Charter of Fundamental Rights has been created.

euro area, while allowing other EU Member States to join in if they want to do so.” State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity, Strasbourg, 9 September 2015, Jean-Claude Juncker President of the European Commission.

¹⁹

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0253&from=EN> [2.11.2018.]

²⁰ Brussels, 21.12.2017, COM(2017) 797 final, 2017/0355(COD) Proposal for a Directive of the

European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union

²¹ Strasbourg, 13.3.2018, COM(2018) 132 final, 2018/0059(NLE), Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed.

²² Hendrickx 2018, 61.

²³ Preamble *”The European Parliament called for a solid European Pillar of Social Rights to reinforce social rights and deliver a positive impact on people's lives in the short and medium term and enable support for European construction in the 21st century.”*

²⁴ Hendrickx 2018, 61.

The Pillars have the potential to influence the development of European social policy, and thus European labour law.

The Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed²⁵ also deals with the issue of social protection within which we interpret *the right to access essential services of good quality, including water, sanitation*.²⁶ Welfare and social protection systems differ across the EU reflecting different national traditions, political preferences and budgets. Nevertheless, they are faced with similar, transformative challenges. Namely, in the past, work relationships were mainly characterised by full-time, open-ended contracts between a worker and a single employer. Over the last two decades however, globalisation, technology, changes in individual preferences and demographic changes have contributed to important changes in the labour markets. They have led to the growth of forms of employment other than full-time open-ended contracts such as temporary work, part-time work, and casual employment. Such forms of employment are providing more flexibility for companies to adjust work supply to their business needs and for workers to adjust their work patterns in line with personal preferences. Careers have also become less linear, with people more often transitioning between labour market statuses and/or combining salaried employment and self-employment. In the long run, it is the social and economic sustainability of national social protection systems that is at stake. Gaps in access to social protection for growing groups of the workforce will lead them to take recourse to tax-funded safety nets of last resort in case of social risk while the number of people contributing to social protection will be proportionately smaller. These gaps also may result in abuse of employment statuses and create unfair competition between companies that continue to contribute to social protection and those that do not contribute. The present Recommendation builds on and complements the ILO Social Protection Floors Recommendation,²⁷ which provides guidance to countries in extending social protection coverage by prioritizing the establishment of national floors of social protection accessible to all in need.

The challenge addressed by the Recommendation affects a significant number of people in the EU. Altogether self-employment and non-standard forms of work represent a significant share of the labour market. In 2016, 14% of the employed persons in the EU were self-employed, 8% were full-time temporary employees, 4% were part-time temporary employees, 13% were part-time permanent employees and 60% were employees with a full-time permanent contract.²⁸

²⁵ Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, COM(2018) 132final.

²⁶ Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, COM(2018) 132final 3. See more the works of Szekeres, Bernadett: Jakab & Szekeres 2017, 55–69.; Jakab & Szekeres 2015, 141–159.; Szekeres 2018, 439–450.; Szekeres 2018a, 128–144.; Szekeres 2018b, 1–404

²⁷ Az ILO 2012., Proposal for Social Protection Floor (N. 202).

²⁸ Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, COM(2018) 132final 5.

In its Resolution on a European Pillar of Social Rights²⁹ the European Parliament underlined the need for adequate social protection and social investment throughout people's lives, enabling everyone to participate fully in society and the economy and sustaining decent living standards. In its opinion on a European Pillar of Social Rights,³⁰ the European Economic and Social Committee emphasised the need to ensure that all workers are covered by fundamental labour standards and adequate social protection.³¹

Social protection is considered as adequate when it allows individuals to uphold a decent standard of living, to replace their income loss in a reasonable manner and to live with dignity and prevents them from falling into poverty.³² To achieve this it is vital to ensure the right to access essential service as a social right. This point lead us to the issue of social rights. The principle that everyone has the right to high-quality basic services, including water supply and sanitation, is based on a brief examination of the nature of social rights and on the question of the right to water as a human right.

3. The nature of social rights

The social protection floor may be seen in the broad perspective of a drive to realize key human rights, reflecting principles of social justice and providing an institutional framework for embedding fair development. The right of individuals to provision by way of social protection is articulated specifically in a number of international instruments, notably the universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Economic, Cultural and Social Rights. These provisions under international law regarding human rights and social justice, and also more specifically regarding the right to social protection and social security, are translated into constitutions and national legislation of most States. Many States find it difficult to provide effectively the social protection and human rights guaranteed in their constitutions, but by enshrining them as objectives and principles in their legal framework, countries set a clear path for the future.³³

At this point, we do not look at the entire catalog of human rights but focus on economic and social rights, their nature, their relevance, and the international legal context.³⁴

²⁹ Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, COM(2018) 132final. 18.

³⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//HU> [6.12.2017.]

³¹ Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, COM(2018) 132final. 18.

³² Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, COM(2018) 132final. 18.

³³ Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. 33.

³⁴ On human rights see the excellent works of Raisz: Raisz 2010, Raisz 2006, 238–241.; Raisz 2012, 37–70.

The principle that everyone has the right to high-quality basic services, including water supply and sanitation, is in our view entirely connected with social security and life under adequate living standards, which is human right, including economic and social rights. Social security, and the right to an adequate standard of living are a commitment from the States. They honor and protect these rights, but deciding what measures are being implemented to achieve the rights fall within the competence of the states. The state decides on the way it is implemented because it knows the performance and capacity of the given country, which is strongly influenced by the economic environment. Taking social security and employment rights, for example, it is a question that it is determined by the resources available, as it affects the stability of the national economy and the labor market. The protection of economic and social rights at international level has always issued the question of democratic rights as states want to register a catalog of rights, but their respect was based on voluntary compliance. For example, if a state does not provide the right to social security, ie. it does not establish the legal conditions for the provision of social security at the highest possible level for citizens, no legal sanction will be applied. There are two main reasons for the lack of sanctions: the uncertainty of the content of rights to social security, work and living on a decent standard of living, and the fact that the implementation depends on the resources available in that state, and the sovereignty and autonomy of the states on social policy issues. (Everything is to be decided locally!) For this reason, states simply undertake national reports on the implementation of a given law for a specified period, and do not take any concrete actions. It would be a concrete undertaking to say that the right to social security is guaranteed in such a way that everyone has a centrally determined basic income. Such commitments are not made by States for the above reasons. The nature of economic and social rights anticipates the scope for international law to control the realization of these rights and to enforce rights. These rights are not directly enforceable in court, ie. they can not be directly invoked in a court case, they do not give rise to subjective rights. If a person argues before a court that the Hungarian state has not ensured its right to social security, it will not succeed because that right can not be called upon by a state in itself. Because the Hungarian state has established a system of social security. What is the opportunity then? To help social security and the right to live on a standard of living, satellite rights might help. What does this mean? Think about the right to work, to which the right to vocational training is related as satellite law.³⁵ By analogy, let's think about the fundamental right to basic services of good quality. By referring to the violation of this right, an individual can successfully enforce his rights instead of referring to the right to social security. The ensure the right to social security, as a satellite right, it can be related to our view of Article XXII of Hungary's Fundamental Law as it is seeking to ensure the conditions for decent housing and the access to public services for all.

³⁵ On satellite rights see Kardos 1996, 21–22. On the principles of international relations see between the states Kovács 2011, 232–252.; Környei 2011, 24–26.

4. Right to water

Ede János Szilágyi points to with regard to water law, water-based governance, water policy, and he has been dealing with water as human right, that the recognition of water as access to water and as human right is still in progress today.³⁶

Traditional rights are more about abstract values: the right to have an own voice, to maintain physical integrity or to participate in a religious community. They are usually not about tangible and quantifiable things.³⁷ Szilágyi explains that water can be a service, it can be goods, but can it be a human right? Szilágyi quotes Antoinette Hilderling's approach, which interprets the concepts of water regulation in the three (social, economical and environmental) dimensions of sustainable development. Accordingly, he submits water as social goods, water as economical goods, and water as environmental goods. From the point of view of this study, the interpretation of water, as social goods, is important. In this case, right to water as human right at national level means the *abolition of poverty* and *fairness at international level*.³⁸

However, the fact that water is getting scarcer and scarcer and predictions of global water shortages are becoming more prominent, gives some indication that the current status of fresh water could be exactly in that mentioned timeframe of progressing scarcity. That water is a tangible thing is no valid counter-argument, as other rights include tangible objects as well; it is more an (acceptable) inaccuracy of the term itself. Secondly, only in a certain timeframe, namely between abundance and extinction, the evolution of a new right to a resource is feasible. The scientific findings available to us indicate that – far from being too early and hopefully not being too late – the correct timing for the rise of a human right to water might be exactly now.³⁹

Another related question is whether a rights-based approach is the best answer to the problem of a global water-crisis. What distinguishes a rights-based approach from other approaches? What is the added value of a right? Is a right to water not simply a redundancy, if we assume the general duty of the State to supply its population with the most essential goods? Perhaps the individual and societal need for water is better addressed not through rights but through the general political duty of overnments to act for the general welfare of their citizens?⁴⁰

Firstly, we cannot claim a right, if this is not mirrored on the other hand by institutions to promote and monitor the realization of these rights. Onora O'Neil voiced this critique by saying that the content of economic and social rights and the relation between right- and duty-holder often remains 'wholly obscure', claiming that economic and social rights 'must be institutionalized: if they are not, there is no right.'

³⁶ Szilágyi 2018, 210., See more: Horváth, Bartha & Szilágyi 2018, 14–19.; Raisz & Szilágyi 2017, 73–98.; Szilágyi 2018; Raisz & Szilágyi 2012, 107–148.; Szilágyi 2015, 38–54; Szilágyi 2015a, 38–43.; Szilágyi 2015b, 41–43.

³⁷ Thielbörger 2014, 96.

³⁸ Szilágyi 2018, 225–226.

³⁹ Thielbörger 2014, 98.

⁴⁰ Thielbörger 2014, 101.

Secondly, so it is argued, socio-economic rights, like the right to water, are not judicially enforceable by courts. Given how unspecific their content is, some authors have even argued that they are too indeterminate to be properly enforced in the first place (no matter by which institution): they should not be a matter of enforceable law at all.⁴¹

Can we accept a right whose realization would ultimately be impossible, given that it is aimed towards a truly global population? Accepting water as a human right would ultimately mean the whole global population should receive access to water. Yet such a right for all people is impossible to realize, at least immediately. Whether the right to water would be such an ‘impossible’ right, is ultimately a question for scientists. However, for the purposes of this study, one should assume the worst case in terms of the argument – that there is not enough water for all humans. This argument is not new: the argument that one cannot have a right to the impossible has often been used as one of the main arguments against the use and development of social and economic rights in a general sense. As Maurice Cranston claims, it is ‘totally impossible’ to translate socio-economic rights in the same way into positive enforced legal rights by political and legal action; claiming welfare rights in poor countries, where industrialization has hardly begun, would be ‘vain and idle’. Assuming ever more of these new rights, so the argument goes, adds to the incoherence of human rights theory and hinders the effective protection of genuine human rights.⁴²

However, the overall answer to the question of whether a ‘right’ can be an appropriate legal answer to the human need for water can therefore be answered positively. Although water is a right without choice, it gives an added value for the individual’s moral position. The argument that water is limited and that the right to water under the current circumstances might be considered an (almost) impossible right, imposing currently substantial duties, is valid, but only in parts. States derive their legitimacy *inter alia* from their duty to protect and promote the rights of their people. In turn, they are under a duty to ensure that the realization of basic rights does not become impossible. They have to make enormous efforts to protect and promote scarce resources that are essential for human survival. The very fact that a human right to water is precarious or difficult to achieve cannot lead us to abandon the concept as a whole. Instead, these are precisely the circumstances in which the rights-discourse becomes most important. Keeping these highlighted particularities in mind, there are good reasons to phrase the issue of access to water in human right terms.⁴³

Thielbörger regards the right to water as a *sui generis* human right. As Szilágyi points out, this is still not generally accepted in the general literature, and his function can be provided by other human rights. At the same time, we can perceive the right to water, as an *expressis verbis* state goal, which provides access to water.⁴⁴ The Pillar seems to express the right to water and sanitation as state goal requiring state actions to promote and realize it.

⁴¹ Thielbörger, 2014, 102.

⁴² Thielbörger 2014, 102.

⁴³ Thielbörger 2014, 104.

⁴⁴ Szilágyi 2018, 260.

The implicit right to water is involved in the Comment no. 15 issued by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in 2003. Major international conventions which explicitly include the right to water, though not as human rights are the followings: the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women, the Convention on the Rights of Persons with Disability and UN Declaration of 64/292., which recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right, also declares that the right to water is indispensable for all human law compared to the right to human dignity.⁴⁵

In the Hungarian legal system, for example, the right to water as a *sui generis* human law can not be found, but *expressis verbis*, as we have previously mentioned, appears as a state obligation.

Social security and social protection has been at the center of attention both internationally and at European level. It has several aspects, but basic services, undoubtedly, form part of it. As stated in the Pillar, for the sake of access to basic services, each state must strive to reach the state's goal. This includes the right to water and sanitation. All in a wider sense relate to the right to social security and the right to life with an adequate standard of living.

5. Interpretation of the right to water in the domestic legal environment

As we have already mentioned, the interpretation of the right to water is possible in more ways. In our study we would primarily like to introduce the interpretation of the European Pillar of Social Rights (hereinafter 'the Social Pillar'). Article 20 of the Social Pillar deals with the right to access basic services. Basic services include the right to water and sanitation. The quoted article of the Pillar highlights that people in need should be supported in the access of these services. The Social Pillar defines the access right in the framework of social protection and social inclusion. In our opinion, this aligns a new interpretation of the right to water nearby the earlier ones⁴⁶ which recognises the right to water not just as a fundamental right, but a social fundamental right as well. The characteristic of social fundamental rights is that they are not included in the orders of the *ius cogens*, but they protect so essential things that are connected closely to the right to life and to subsistence in general.⁴⁷ This statement can be valid to the definition of right to water. If we analyse the classical social rights more precisely, we will have similar conclusions. This interpretation is reflected by Article XX of the Fundamental Law as well. The access to drinking water is highlighted as an important element of the right to physical and mental health. We can see that this element itself is not enforceable, but it also connects to the right to physical and mental health, and indirectly to the right to social security and the right to life. Drinking water is a very important matter from the aspect of human life.

⁴⁵ Szilágyi 2018, 260.

⁴⁶ See more about international interpretations: Raisz 2012a, 151–155; Szilágyi 2018, 259–271.

⁴⁷ Haugen 2007, 435.

At the same time the argument of János Ede Szilágyi serves further basis to our opinion, according to which the right to water is not a *sui generis* right in the Hungarian legal system, but the realization of this is in the enforcement of other fundamental rights implicitly. It does not mean that this right has not an adequate level of protection.⁴⁸ Based on the definition by Anikó Raisz the right to water connects strongly to the right to access to water. In her view our Fundamental Law gives a narrow interpretation compared to the international definitions, because for example the explanation of Article XX does not deal with the agricultural use of it.⁴⁹

In another interpretation the right to water defined in the Fundamental Law has four cornerstones. One is the obligation of founding waterworks and creating the access to water which is ordered as a function of the state and municipality by the Water Utility Service Act. The second is the obligation to maintain and operate waterworks, which is to maintain the element of continuity with regard to access. Thirdly, the provisions of the ownership of the waterworks can be highlighted. Fourthly, the extent or amount of availability is expressed which means the determination of the number of access points required in their physical reality with countable measures and their capacity to be able to provide enough water to ensure adequately the success of the fundamental right.⁵⁰

The object of our analysis is primarily the research of use linking to the water consumption along the question of that how the right to water as a social fundamental right can work. From the social law approach, we must test that who can access certain water resources and in what kind of circumstances. Does the financial situation influence the access to water, or can it be interpreted as an independent social fundamental right? Our questions are partly shaded in the beginning of our analysis by that drinking water service is performed as a public service form, for which the users must pay fee. However, we also must add that the water utility contract does not fall within the mandatory public utility contracts. In parallel with this, it is worth mentioning that the Act CCIX in 2011 about Water Utility Services (hereinafter referred to as WUS) also mentions the requirement of equal treatment and solidarity as factors affecting the development of rules of water utilities and the application of the rules. Firstly, we will examine these concepts in the light of the rules of access to water. The right to water can be referred to as a third-generation right which, by its nature, is linked to the right to food. Both rights are in connection with the fundamental right to physical and mental health defined in Article XX of the Fundamental Law.⁵¹ However, because of their nature, they operate as a fundamental social right derived from the right to health. It does not mean a constitutional right to a specific bottle of water or a piece of bread, but the access to these should be a kind of social fundamental right for everyone.

⁴⁸ Szilágyi 2018, 260.

⁴⁹ Raisz 2012a, 157.

⁵⁰ Spiegler 2015, 48.

⁵¹ Téglásiné 2017, 130

6. Equal treatment in connection with the right to water

A reference to equal treatment can be found directly in the preamble of WUS, according to which the goal of the legislator is the regulation based on objective, transparent and equal treatment. The enforcement of this principle, which is in the preamble, is also promoted by the Act CXXV in 2003 about the Requirement of Equal Treatment (Act of Equal Treatment). On the one hand, the Act of Equal Treatment specifies the side of the obliged and entitled persons in the personal scope.⁵² The f) point of Article 4 in the Act enumerates the utility service providers on the side of obliged persons besides the state organs. The utility service providers must keep equal treatment in their process, whether it is a contracting or providing service. The d) point of Article 3 (1) of Act of Equal Treatment explains what should be considered as a public service in the application of this Act. The right to water and the right to sanitation is included in this definition. Accordingly, the requirement of equal treatment should be ensured in connection with the right to water and the right to access to water. The question is in what context the success of equal treatment should be interpreted? In the sense that it should be provided for everyone in the same way or in the sense that the right of access should be considered? In our opinion, the interpretation of equal treatment happens on a double plane in relation to the right to water in the researched context. On the one hand, the distinction between those in the same situation can not be justified. Persons in the same situation should have the same rights to water services. This interpretation range is related to the quality of the service.

The other interpretation range is the equality of the access to the service. Everybody should have an opportunity to the service with the same conditions. This does not necessarily mean that everybody is entitled to the same level of services, because we speak about people in different situation. Equal treatment should primarily prevail in the access to service. The properly justified limitation of service for some consumers does not mean the hurt of equal treatment. The limitation of the right to water could not be discretionary, and proportionality also needs to be analysed as a main definition.⁵³ The proportionality of limitation of water and the equality of access played an important role in the Ózdi case, which has received great publicity. It can be seen from the morals of this case that the definitions of equality and solidarity are connected. The equality of the access to water can only be materialised if social solidarity works properly, like social insurance.⁵⁴ Disproportional restriction of access and inadequate level of service providers' actions do not promote rights. This conclusion can be deduced from the report of the Commissioner for Fundamental Rights in which the integrated official investigation performed by public authorities and public service providers in some suburban areas of Miskolc has been examined.⁵⁵

⁵² Jakab 2016, 20

⁵³ Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes Közös Jelentése az AJB-5527/2013 számú ügyben.

⁵⁴ Tóth 2013, 15.; Mélypataki 2017, 25.; Vallasek 2018, 12.

⁵⁵ Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése, az AJB-1474/2014. számú ügyben.

The correlation of the researched cases with equal treatment is that the social groups affected by water restriction or the increased controls in Ózd and Miskolc have some protected characteristics compared to most of the society. These protected characteristics are usually the origin, race and social situation. These protected characteristics are cumulated, not separated. In the investigated cases the social situation of the affected person is bad or hopeless, which coheres with origin or race, as a protected characteristic in a significant part of the cases. Both reports of the Commissioner for Fundamental Rights mentioned earlier touch upon that the provisions could relate to the rules of the Act of Equal Treatment. The connection between the investigated cases can be detected along the elements of indirect (disadvantageous) discrimination and, in some cases, the unlawful segregation. The re-entrant question in the reports of the Commissioner for Fundamental Rights is compliance with proportionality. The Commissioner for Fundamental Rights also have to perform the test of proportionality. Proportionality test indicates the infringement of lawful rights. If an infringement has occurred, is it proportionate with the purpose to be achieved? In this way, the social situation is linked to the equality of access to water.

However, the question of social necessity and equal treatment can not be examined only on the basis of necessity. It is the fact that its determination on a need basis is more common. The issue of equal treatment and, consequently, the issue of equal access to water may also arise in cases where the distinction happens by the municipality's omission. In the investigated case, a certain area in a certain county got downtown status. The complainant lived in a street of this area which was partly publicized. Where he lived it was not. The street was classified as a downtown area in 1997. Since then 20 years have passed and the total development of the street has not been completed. Although, the submitter has his own drilled well, but he does not consider this as a final solution. The municipality has recognized its obligation and plans the expansion of the network in that area. The Commissioner for Fundamental Rights had made decision that, over time, it is not an excessive expectation that the applicant wants to exercise his right to water. The planning of the municipality is welcome, but it does not mean in itself the replacement of the deficiencies. However, the report does not deal with the issue of equal treatment, but it can be seen that unjustified differences have been maintained at the disadvantage of the applicant compared to those who are in the same situation with other immovable properties in the downtown area.⁵⁶ Breaching of the requirement of equal treatment happened based on other protected characteristic against others. The other protected characteristic in this case was the place of the residence.

Examination of the question of equal access, as mentioned above, should not be achieved by itself in relation to water law. As for access to water, the solidarity element should also be examined. The research of the issue of equal treatment explains if the distinction between certain consumers happens based on some protected characteristics. Distinction usually occurs on the basis of such protected features that are related to the social positions.

⁵⁶ Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-858/2017. számú ügyben.

That is why further investigation of the domestic legal environment is proceeding along the lines of the examination of solidarity and the social principle.

7. Relationship between solidarity and the social principle with the access to water

According to literature, both the right to water and the right to food belongs to the third-generation laws. These rights are usually called global rights or solidarity rights.⁵⁷ The essence of these rights is that they cannot be broken down for certain individual persons, but they are rights for groups of people.⁵⁸ This is the general approach of this issue. But we would like to deal with specific legal situations in our paper. Primarily, we would like to deal with the interpretation of solidarity, which connects to the second-generation rights. Society should be interpreted as such a community in which the effects of the market prevail, and which influences the structure of the society. From this point of view, there will always be winners and losers. The task of society is compensation. It has to be a risk community which should compensate the losers with the prevail of the principle of solidarity. Compensation can occur on the level of individuals or a group. Linking this with the right to access water, we need to talk about measures that help people in need to get some water and thus to secure their right to life. Social support systems are moved by solidarity in all cases. Ensuring access to water can improve the dignity and independence of poor households and save time for them.⁵⁹ The necessity of solidarity should be highlighted in legislation and the application of law as well. According to the Ombudsman's opinion in the case AJB-5527/2013, the right to water has four cornerstones. Besides of these, it is also remarkable that, according to the Commissioner for Fundamental Rights, the importance of social solidarity is fundamental towards those who are unable to pay a fair fee because of their income conditions. The latter is related to the fact that there are more people in the society who cannot pay their utility bills, including water supplies. There are several aspects of the exercise of solidarity. The task of each legal institution is to provide support with special tools. Some legal institutions are in the area of consumer protection, others can be found in certain areas of the right to an aid.

7.1. Consumer to be protected

Some public utility service providers and the legislator have recognized that there are some consumers who cannot pay the fees of utilities fully or partly. Paying difficulties are usually related to the consumers' social and financial positions. On the one hand, the social situation reduces the possibilities to use public utility services. On the other hand, there is no contractual compulsion in this area, as in the areas of waste removal and chimney services. The legislator has recognized in the electricity and gas supply that creating this category is necessary.

⁵⁷ „Az emberiség közös öröksége elmélete” Raisz 2012b, 158.

⁵⁸ Téglásiné 2017, 80.

⁵⁹ Mehta & Madsen 2005, 154.

Than this legal entity was introduced in the water supply area as well. The purpose of introducing the status called consumer to be protected was to provide special protection in the energy service for people in the most difficult financial circumstances to preserve housing and prevent homelessness. Two categories are distinguished in the range of consumers to be protected. One category of these consumers is the group of people socially in need and the other category is the category of disabled consumers. According to point 29 of § 2 of WUS, the user to be protected is a natural user person, including users with a sewage water meter with an after-water meter and disabled users who, because of the statutory social status, may participate in water supply service because of a differentiated condition. According to the governmental order 58/2013 (II.27.) of the CCIX Act in 2011 about WUS, those natural persons should be regarded as a person socially in need who or whose house-mate: (a) gets old age allowance based on § 32/B of Act III in 1993 about Social management and social benefits (hereinafter Soc); (b) is entitled to the care of people in active age by § 33 of Soc; (c) gets housing allowance based on § 38 of Soc; (d) gets nursing fee based on § 40-44 of Soc; (e) gets regular child protection benefit based on § 19 of Act XXXI in 1997 about Protection of children and guardianship administration (hereinafter Gyvt.); (f) gets housing allowance for three years after deciding about it based on § 25 of Gyvt.; (g) a foster parent parenting child placed under his/her care temporary or permanently in his/her household based on § 54 of Gyvt.; (h) who is in rental relationship with the National Asset Manager based on the Act about ensuring housing for natural persons who are unable to fulfil their obligations originated from a loan contract.

The above list, at first glance, is quite widespread and involves many life situations. However, it should also be noted that some of the listed legal entities do not exist since 1 March 2015 or on referred name. The referred Soc. was modified significantly and as a result, the housing allowance ceased totally in its earlier form. This legal institution was such a financial social benefit that was given by the municipality as a benefit in kind. The entitled persons could mark, which utility bills meant difficulty for them and the municipality transferred the money in the name of the consumers to the public utility services. The Act defined the payment of this benefit as the state's task. This legal institution was totally deleted by the modification of the Act. The municipal support described in § 45 of Soc. includes a similar solution.

Aid may be given as a municipal support: (a) to bear regular housing expenditures; (b) for those who care for a long-term patient of more than 18 years old; (c) to pay for medical expenses; (d) persons accumulating arrears payment linking to housing expenses.

Beyond the above, according to § 45 (2) of Soc, the contribution to the regular expenditures on accommodation specified in (a) should be considered as a housing allowance. On the one hand, giving this support was transformed by the legislator from obligatory function of the state to an alternative function of the municipality. On the other hand, the question arises that can the person who gets housing allowance in the framework of municipal support be called as a consumer to be protected? If we look just the text of the Act, the answer is no, because it refers to the eliminated legal institution, and the new rules are even not mentioned. If we look the practice, the answer is yes.

The application forms of the utility services were analysed by us in our research. In all of the applications examined, housing allowance as a qualifying factor occurs with reference to § 45 of Soc. The reason for this is that there is an implicitly formulated legitimate interpretation in the text of the Act. According to this interpretation, this legal institution takes over the role of the earlier housing allowance. If another Act talks about housing allowance, § 45 of Soc should be automatically understood.⁶⁰

Another group of the consumers to be protected is the group of disabled persons. According to point 30 of § 2 of WUS disabled user is a person who gets disability benefit based on the Act about right of disabled persons and their equal treatment, the person receiving blind person's allowance and the person whose life or health is directly endangered by the suspension or limitation of water supply. The categories of these consumers cannot always be separated sharply. Both groups are the same in many cases. A big part of disabled persons is socially in need. Of course, need and disability should be proved. The provider takes up the entitled persons on the list of the consumers to be protected, if their conditions are certified. These consumers can get special help, which is adequate for their special situation. Socially deprived persons may receive a payment benefit in the form of a payment delay or instalment payment. Disabled consumers should be given special treatment, particularly in situations of measurement, reading, billing and paying methods. If the consumer has the right for the status basis on both titles, he/she may get the right. After registration, the user is obliged to prove his/her protection by 31 March of each year. In the case of fixed-term protection, the user should be exempted from the obligation to certify on 31 March in the defined period of the protection. In the year of the expiry of the protection, the existence of the protection should be proved for the water service provider according to this Act. It is important for these consumers not to get out from the group of consumers because of their social or financial positions or health. The goal in the case of this status is not to stay without supply despite of being unable to pay the fees. This category is a legal institution that provides access to water on a solidarity basis for certain types of persons in need. However, the consumer to be protected status is not only relevant to payment difficulties but also to the consumers' legal obligation to connect to the water and sewage network.

As the quoted list shows the status of consumers to be protected primarily connects to life situations defined in Soc an Gyvt. The incomes of these entitled people do not exceed, or barely exceed the 28500 HUF (ca.90 Euro), which is the minimum amount of full old-age pension. In the case of old age allowance, it gives help for people who reach pension age, but do not have the right to pension. In the case of active age persons, it helps people who are in need and in active age but cannot present in the labour market. The person who nurses a close relative in his/her home is helped by the nursing fee. The person getting nursing fee cannot work over his/her nursing tasks. These people are entitled to a basic amount of money defined in the budget act.

⁶⁰ Tóth 2016, 172.

The hypothetical question of changing nursing fee may arise what is planned from 1 January 2019.⁶¹ As a result, the nursing fee for people nursing their child would be increased to 100 000 Ft/ month. The question is that how this would change the determination of the needs and the status of consumers to be protected, if it will be changed? This brings up the analysis of the question of equal treatment and not just in relation with the question of the right to water, but the right to social benefits as well. In this case both rights are strongly connected. The legislator would make difference between people nursing a child or an adult at home. The person who nurses a child at home would get higher benefits. If the legislator pulls out these persons from the group of consumers to be protected, then it would commit double discrimination. In one case those would be discriminated who would stay at home to nurse an adult patient. In the other case the entitled persons would be discriminated, if the right to water become narrower. In our opinion, increasing the sum of a benefit does not result in the difference of two groups, so the right to water should also be the same. Our latter opinion is quite hypothetical, but we thought it is important to mention it, because there is a big chance for this to arise.

7.2. Ensuring the access to water without a utility service contract

Ensuring the access to water is based on a contract, which is made by the consumer and the water utility service provider. Based on this the question arises that how can a person who does not have a contract access to water? Typically, those are in this case who are needy and cannot fulfil the conditions of being a consumer to be protected. The question is right whether these people will live without supply or not. The basis of this question is that the right to drinking water is also included in the Fundamental Law. Pursuant to Section 57 (11) of WUS, persons who do not have a public utility contract must have access to drinking water through a drinking fountain. The person concerned should be able to access the public drinking fountain within 300 meters, from which you can purchase a minimum of 20 liters per person per day. This connects to the case AJB-5527/2013 mentioned above. The case also includes that Ózd and county of Ózd are one of the poorest areas in the country, so nearly 1,000 households may have no contracts with waterworks. People concerned are primarily considered to be socially disadvantaged in some settled residential environments and most of them are of Roma origin. Based on the Fundamental Law and the rules of WUS, water service providers are obliged to provide service. This service obligation is based on Article XX of the Fundamental Law about the right to physical and psychological health. Accordingly, service providers must ensure that not only contracted consumers, but also non-contracted persons have access to drinking water.

⁶¹ Pap (2018) *100 ezerre emelkedik az ápolásra szoruló gyermekek után járó ápolási díj*, <https://merce.hu/2018/10/11/100-ezerre-emelkedik-a-gyermekek-apolasi-dija-de-mi-lesz-ha-felnonek/> [28.10.2018]

Ensuring the right amount of water and purity is primarily in connection with the right to physical health. The drinking water supply required to meet public health requirements is ensured if the drinking water supply is at least 20 l / person / day within a maximum of 150 meters from the place of residence. In this case, social and public health issues were significantly linked. The closure of the drinking fountains by the city occurred on a day when it was the weather was extremely hot in summer. The city's justification for closing the public drinking fountain was the sudden increase in water consumption and the location of public drinking fountains. The Commissioner for Fundamental Rights classified the measure as indirect discrimination. In addition to the issues of discrimination, it raises the issue of proportionality as well. Proportionality is related to solidarity. The question is always the extent to which solidarity is needed. Can it be measured at all? Proportionality is related to the answer for this question.

Our starting point is that the degree of solidarity is never unlimited. Solidarity is not just a matter of limited action, but of solidarity-sponsored action or opportunities, just like the social security system. The necessity of limitation is never the question itself, but the extent of it. The proportionality of the restriction on the right to water can be paralleled by the exemption rule applicable to breach of equal treatment. § 7 (2) a. of Equal Treatment Act defines⁶² the options for saving. That provision is without prejudice to the requirement of equal treatment which inevitably limits the fundamental right of the disadvantaged party to another fundamental right, provided that the restriction is appropriate and proportionate to the attainment of the purpose. In our opinion, the principle can be applied by analogue way to restricting the right to water. The key to these is proportionality. However, in the present case, proportionality was missing. The right to property claimed by the local government was not proportionate to limiting the right to water and thereby the right to life and physical integrity. In the closing part of our study, we would like to present the relationship between the articles XX and XXI of the Fundamental Law based on the recent decision of the Constitutional Court (CC).

7.3. The practical issues of proportionality and the limitation of the right to water based on the decree 13/2018. (IX.04) of CC

On its special meeting day on 20 July 2018, the legislator accepted the modification of Act LVII of 1995 on water management and deleted setting up private drinking fountains from the list of procedures requiring previous licensing. The text of the Act was sent by the President of the Republic to the Constitutional Court under preliminary norms. The petition of the President of the Republic was based on the right to a healthy environment defined in Article XXI of the Fundamental Law. The motion underlines that, according to the ministry's internal affiliation linked to the amendment to the Act, the aim is to establish a regulation that does not require authorization or notification procedures to run up to a depth of 80 m. Accordingly, a water facility of less than 80 m depth and enough for water supply not exceeding domestic water requirements can be created without special permission and declaration.

⁶² Gyulavári & Kádár 2009, 118–131; Jakab 2016, 79.

The proposal would make the installation of wells, independently of the depth of them, to be licenced if the goal of the well is economic use and/or it reaches the closing layer of a karst. This provision would have broadly guaranteed the right of access to water for the population. If it had not been a personal right, but it would have been possible to create a well free, without limitation and licensing obligations. The Constitutional Court's decision and the petition primarily seeks to limit the access to the right to water to ensure the right to access to water. The limitation of the right to water contained in Article XX is necessary to enforce the right to water through the right to the natural inheritance in Article P and the right to a healthy environment defined in Article XXI. However, the significant risk of loss of quality due to the possibility of denying the consequences of not following the professional and quality standards can directly affect the life conditions of the present generations, not only through Article XXI (1), but Article XX (1), which guarantees the right to physical and mental health and the enforcement of which is guaranteed by the right to access to healthy drinking water by Hungary.⁶³ However, the social element also appears in the conflict between the right to water in Article XX and the right to water in Article XXI. As András Zs. Varga, Judge of the Constitutional Court emphasizes in his separate opinion: “*Although the Constitutional Court has not yet pronounced the fundamental right to access to drinking water, life cannot be imagined without drinking water. Wired drinking water is not available to everybody, and in the absence of this, your own well can be the only water source. In such cases, linking the access to drinking water to permissions is obviously not a constitutional solution.*”⁶⁴ The interpretation of the right to water as a social right assumes that there are not enough financial resources for everyone to finance their access to water. That is why it is important that law also cares about the access to water for those who do not have access to the service on their own. The examination of this question is also important in connection with the well drilling rules. Well drilling is primarily important for people who otherwise cannot get water because there is no public utility or because they do not have the financial resources. Here, firstly, we would like to talk about water consumers who would be non-contracted consumers or would like to supplement the existing water supply because of cost reduction. The question is whether the licensing process would cause disproportionate damage to the residents? We need to start from the point that the construction of wells plays a major role in the water supply of rural settlements and farms. As mentioned above, well can often be an alternative to wireline water. The lack of wireline water often occurs in the poorer regions mainly in impoverished settlements or settlement parts. The municipality often has no money to develop infrastructure.

One of the reasons behind the lack of development is often the payment of social benefits, which takes up a significant part of the municipality's budget. The settlement has little income, there is no industry and other tax revenues. As a result, a significant proportion of locals are considered to be persons in need. Many have no wired water, but many may have a well, which is the only source of access to water. The question, however, is whether licensing is a limitation of the right to water for people in need of such a solution because of their social situation?

⁶³ The Constitutional Court of Hungary, Decision 13/2018. (IX.4.) AB határozat, point 72.

⁶⁴ The Constitutional Court of Hungary, Decision 13/2018. (IX.4.) AB határozat, point 136.

The enforcement of the right to the environment is the commonly formulated counter pole. The deterioration of water bases and their easier contamination⁶⁵ would mean a shortage of possibilities to access to water. Consequently, the restriction of the right to water laid down in Article XX of the Fundamental Law is not a disproportionate restriction on the basis of Article XXI of the Fundamental Law to protect the environment in order to ensure access to water for society. Exercising collective rights affecting most of the society should prevail over the individual's rights in some cases. In the case outlined, licensing well drilling activity does not, in principle, mean a decline in social rights if a significant part of the watercourse can be preserved with it. From a practical point of view, however, it can be possible that it creates disproportions. The disproportion is that many people are required to impose obligations that many of them will not be able to fulfil during the moratorium period. The other problem is the cost of legalizing these wells, which will cost at least 100 000 Ft. This sum is the survival cost of wells licensed earlier. Every sum should be understood per well, so if a person has more wells, he will pay multiple.⁶⁶ The question is important from the aspect that can such a high expense be required from people in need?

8. Summary

The explicit definition of the right to water as a social fundamental right occurred in the text of the Social Pillar at first. However, this approach has been common in its practical use. This is essentially because it is a third-generation right, but by nature it acts as a fundamental social right, which comes from the right to health and is related to communities. The members of the community are those who require social aid. However, the basis for eligibility is not the actual exercise of the right, but the equality of the access to the law. Investigating the concepts of equality, proportionality and solidarity completes the picture. These elements are parts of all social fundamental rights. From this perspective, the nature of the right to water has dual nature. On the one hand, as a third-generation right,⁶⁷ addressees cannot always be defined. As a result, similarly to other third-generation rights, its enforcement is contested. Although, in connection with the right to water, the state's active involvement is also needed. In this context, the notion of the state should be interpreted extensively, it also includes local governments, which traditionally play a major role in social areas, both in terms of organization and financing.⁶⁸ This also comes up in the case of the right to water.

⁶⁵ Raisz 2012c, 378.

⁶⁶ *Százszázakat tart teljes bizonytalanságban a kúttörvénykéaoosz*, 2018, https://hvg.hu/kkv/20181025_Betarthatatlan_a_kuttorveny [30.10.2018]

⁶⁷ Szalai & Erdős 2018, 89.

⁶⁸ Szalai & Erdős 2018, 89.

Access to water must be equally guaranteed for everyone, and it should be organized where needed. The state must never aim at aid, but rather on the position of an individual: creating conditions and creating (supporting) communities that can help the individuals to cope with their social difficulties.⁶⁹

And the right to water can be qualified as a fundamental social right on the basis of the above, as there is a need for a significant amount of public investment in this area to try to put people in position by providing the possibility of equal access for them. Analysing domestic and international sources of law, we can say that the right to water is a social fundamental right, just as a third-generation right, derived from its connection to Article XX of the Fundamental Law and the nature of legitimacy outlined above.

⁶⁹ Halász ed. 2018, 258.

Bibliography

1. Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes Közös Jelentése az AJB-5527/2013 számú ügyben.
2. Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös ellenőrzési gyakorlatnak, a helyi lakásrendelet és a Miskolc környéki települések rendeletei módosításának, valamint a helyi önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb intézkedéseinek vizsgálatáról az AJB-1474/2014. számú ügyben.
3. Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-858/2017. számú ügyben.
4. COM(2017) 251 final Proposal for an Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights Brussels, 26.4.2017.
5. COM(2017) 251 final Proposal for an Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights Brussels, 26.4.2017.
6. Conclusions of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection, International Labour Conference, 100th Session, 2011 (Geneva)
1. Dr. Téglásiné Dr. Kovács J (2017) *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*, PhD értekezés, Budapest, https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kovacs_Julcsi_dolgozat.pdf [16.10.2018]
7. European Parliament resolution of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights (2016/2095(INI)).
8. Gyulavári T & Kádár A M (2009) *A magyar antidiszkriminációs jog vázlata*, Bíbor Kiadó, Miskolc.
9. Halász I ed. (2018) *Alkotmányjog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
10. Hendrickx F (2018) European Labour Law and the Millenium Shift: From Post to (Social) Pillar, in: Frank Hendrickx – Valerio de Stefano ed., *Game Changers in Labour Law. Shaping the Future of Work. Bulletin of Comparative Labour Relations – 100*, Kluwer Law International BV, Netherlands
11. Horváth M T, Bartha I & Szilágyi J E (2018) Hó és sár: a víz, mint érték vagy érdek. Képzelt beszélgetés a víz jogalanyisága felvetésének ürügyén, *Közjogi Szemle* XI(3), pp.14–19.
12. ILO 2012., Proposal for Social Protection Floor (N. 202).
13. Jakob N (2016) *Az egyenlő bánásmód nemzetközi, európai és magyar összefüggései*, Miskolc: Bíbor Kiadó.
14. Jakob N & Szekeres B (2017) A munkajogi védelmi szabályozás múltja és jelene, in: Mélypataki G, szerk., *A szociális jog aktuális kérdései Magyarországon és az Európai Unióban*. pp. 55–69.
15. Jakob N & Szekeres B (2015) A munkavégzési viszonyok változásai és az arra adott válaszok, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensum-Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tom. 16., pp. 141–159.
16. Joint statement of the social partners of 24 March 2017.
17. Kardos G (1996) A szociális jogok jogi kikényszeríthetőségének lehetőségei, *Esély* (6), pp. 21-32.

18. Kovács P (2011) *Nemzetközi közjog*, Osiris Kiadó, Budapest.
19. Környei Á (2011) *Emberi jogok a nemzetközi kapcsolatokban*, Egyetemi jegyzet, Piliscsaba.
20. Mehta L & Madsen B la C (2005) Is the WTO after your water? The General Agreement on Trade in Services (GATS) and poor people's right to water, *Natural Resources Forum* 29(2), pp. 154–164.
21. Mélypataki G (2017) A szociálpolitikát megalapozó tényezők és értékek, in Jakab N, Mélypataki G & Szekeres B, *A szociálpolitika jogi alapjai a XXI. század társadalmi kihívásainak tükrében*, Bíbor Kiadó, Miskolc.
22. Morten Haugen H (2007) The Nature of Social Human Rights Treaties and Standard-Setting WTO Treaties: A Question of Hierarchy?, in: *Nordic Journal of International Law* 76, pp. 435–464.
23. Pap Sz I (2018) *100 ezerre emelkedik az ápolásra szoruló gyermekek után járó ápolási díj*, <https://merce.hu/2018/10/11/100-ezerre-emelkedik-a-gyermekek-apolasi-dija-de-mi-lesz-ha-felnonek/> [28.10.2018]
24. Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, COM(2018) 132final.
25. Raisz A & Szilágyi J E (2012) Az agrárjog és kapcsolódó területeinek (környezetjog, vízjognak, szociális jognak, adójognak) fejlődése az Európai Unióban, a nemzetállamokban és a WTO-ban - Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, countries and in the WTO, *Agrár- és Környezetjog* 7(12), pp. 107–148.
26. Raisz A (2006) Az emberi jogok új kihívások előtt – avagy a globalizáció egyes kérdései, különös tekintettel a WTO-ra, *Collega* 2–3, pp. 238–241.
27. Raisz A (2010) *Az emberi jogok fejlődése az Emberi Jogok Európai és Amerikaközi Bíróságának köleszhatásában*, Novotni Alapítvány, Miskolc.
28. Raisz A (2012) A Constitution's Environment, Environment in the Constitution, *Est Europa- La Revue Special Edition*(1), pp. 37–70.
29. Raisz A (2012a): A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről, in: Csák Cs, ed., *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, pp. 151–159.
30. Raisz A (2012b): Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében – Kincs, ami nincs?, in: Raisz A, ed., *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívása*, Miskolci Egyetem Kiadó, Miskolc, pp. 149–160.
31. Raisz A (2012c): A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2, pp. 371–382.
32. Raisz, A. & Szilágyi J E (2017) Cross border issues of the Hungarian water resources. *Rivista Quadrimestral di Diritto Dell'Ambiente* 7(1), pp.73–98.
33. Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011.
34. Spiegler T (2015) A vízhez való hozzáférés jogának megjelenése a helyi jogalkotásban, *Kodifikáció* 4 (2), pp. 48–54.

35. Szalai András & Erdős Csaba (2018) *Alkotmánytani és jogi alapismeretek*, Dialóg Campus, Budapest.
36. *Százszekercet tart teljes bizonytalanságban a kúttörvénykáosoz*, 2018, https://hvg.hu/kkv/20181025_Betarthatatlan_a_kuttorveny [30.10.2018]
37. Szekeres B (2018a) *A változó munkavégzés megjelenése és megítélése a bírói gyakorlatban*, *Miskolci Jogi Szemle* 13(1), pp. 128–144.
38. Szekeres B (2018b) *Munkajogon innen - munkaviszonyon túl: A gazdaságilag függő önfoglalkoztatás és annak munkajogi védelme*, *PhD Disszertáció*, Miskolc, doi: 10.14750/ME.2018.017.
39. Szekeres B (2018) A foglalkoztatási jogviszonyok átalakulása, a jogalkalmazás (és jogalkotás) előtt álló kihívások, in: Bankó Z, Berke Gy & Tálné Molnár E, ed., *Quid Juris? Ünnepi kötet a Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete megalakulásának 20. évfordulójára*. pp. 439–450.
40. Szilágyi J E (2013) *Vízjog – Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolci Egyetem Kiadó, Miskolc.
41. Szilágyi J E (2015) A vízjogi szabályozási csomópontok továbbfejlesztésének lehetőségei, *Pro Futuro* 5(2), pp. 38–54.
42. Szilágyi J E (2015a) Vízhez való jog – ábránd vagy immáron valóság? Igényből az alapvető emberi jogként elismerés útján, *Közjavak* 1(1).
43. Szilágyi J E (2015b) Vízhez való jog – ábránd vagy immáron valóság?, II. *Közjavak* 1(1), pp. 41–43.
44. Szilágyi J E (2018) *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.
45. The Bratislava Declaration of 16 September 2016.
46. The Rome Declaration of 25 March 2017.
47. Thielbörger P (2014) *The Right(s) to Water, The Multi-Level Governance of a Unique Human Right*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
48. Tóth H (2013) Alapkérdések, in: Tóth H, ed., *Szociális jog*, Miskolci Egyetem Kiadó, Miskolc.
49. Tóth Zs (2016) Települési támogatás, in: Hoffmann I & Mattenheim G, ed., *Nagykommentár a szociális törvényhez*, Wolters Kluwer, Budapest.
50. United Nations Human Settlements Programme. 2010. State of the world's cities 2010–11: Bridging the urban divide (London, Earthscan).
51. Vallasek M (2018) *Román társadalombiztosítási jog*, Forum Iuris, Kolozsvár.
52. WHO, World Health Statistics (Geneva) 2010.

JAKAB Nóra* – MÉLYPATAKI Gábor**
A vízhez való jog, mint szociális alapjog***

1. A szociális védelem minimum szintje – Nemzetközi kontextus

2004-ben az ILO által létrehozott World Commission on the Social Dimension of Globalization (A Globalizáció Szociális Dimenziójával Foglalkozó Világbizottság) többek között arra a következtetésre jutott, hogy „*el kell fogadni a szociális védelem minimális szintjét, s azt vitathatatlanul a világgazdaság társadalmi-gazdasági szintjén kell meghatározni*”. A globalizáció technológiai és egyéb előnyei ellenére a Bizottság figyelmeztetett arra, hogy a globalizáció uralkodó modellje erkölcsileg elfogadhatatlan, politikailag és gazdaságilag nem fenntartható, és rámutatott a globalizáció súlyosan kiegyensúlyozatlan eredményeire is. Megerősítette, hogy a növekvő egyenlőtlenség és az emberi bizonytalanság hatékony kezelését célzó világméretű elköteleződés nehezen tartható akkor, ha a globalizáció széles körben legitimizálódik. A világon kialakult pénzügyi, gazdasági és foglalkoztatási válság, amely még mindig jelen van, megerősítette ezt. A Bizottság társadalmi-gazdasági minimum szintre irányuló felhívása az ILO által kidolgozott szociális védelmi szint új szakpolitikai koncepcióját ismertette, elsősorban a fejlődő országok tapasztalatai alapján. Ez a kezdeményezés az ILO tisztességes munkára vonatkozó menetrendjén (Decent Work Agenda) alapul, amelyben a szociális védelem a négy egymással szorosan összefüggő stratégiai célkitűzés egyike a munkahelyi jogok, a munkahelyteremtés a fenntartható vállalkozások által és a szociális párbeszéd előmozdítása mellett. A koncepciót a globális kampány kétdimenziós stratégiája keretében fejlesztették ki, amely egyrészt a *Social Security for All*, s amelynek célja, hogy a lakosság részére a szociális biztonság minimum szintje biztosításra kerüljön (horizontális dimenzió), továbbá az ILO-normáknak megfelelően biztosítsa a magasabb szintű védelmet (vertikális dimenzió). A közelmúlt gazdasági válsága bebizonyította, hogy nemzeti és helyi szinten a szociális védelem koherens és összehangolt módon történő kiterjesztése érdekében a strukturális haladás nagy jelentőséggel bír.

Nóra Jakab – Gábor Mélypataki: The right to water as a social fundamental right – A vízhez való jog, mint szociális alapjog. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 7-63 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.6

* dr. jur., PhD, habil., egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: jakabn81@gmail.com

** dr. jur., PhD, egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, ORCID: 0000-0002-0359-6538, e-mail: jogmega@uni-miskolc.hu

*** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

A szociális védelmi intézkedések hatására a válság kevésbé volt érezhető a kiszolgáltatott lakosság körében, egyfajta keresletet tápláló makrogazdasági stabilizátorként szolgált, továbbá lehetővé tette az emberek számára, hogy jobban leküzdjék a szegénységet és a társadalmi kirekesztést a fejlődő és fejlett országokban.¹ Nehéz felbecsülni a világ előtt álló társadalmi kihívásokat. 2010-ben a globális GDP reálértéken tízszerese volt az 1950-es években mérthez képest. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának elfogadását követő hat évtizedes erős gazdasági növekedés ellenére a megfelelő szociális védelmi juttatásokhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés továbbra is viszonylag kevés ember számára biztosított. A jelenlegi statisztikák ékesszólóan bizonyítják világviszonylatban, hogy a szegénység és a nélkülözés széleskörű. Körülbelül 5,1 milliárd ember, a világ népességének 75 százaléka nem tartozik a megfelelő szociális biztonság (ILO) hatálya alá, és 1,4 milliárd ember naponta 1,25 dollárnál (Világbank) kevesebb jövedelemből él. *A világ népességének 38 százaléka, 2,6 milliárd ember nem rendelkezik megfelelő higiéniával, 884 millió embernek nincs megfelelő ivóvízforrása (UN-HABITAT); 925 millió ember szenved krónikus éhínségben (FAO); évente közel 9 millió öt év alatti gyermek hal meg nagyrészt megelőzhető betegségekből (UN ICEF / WHO); 150 millió ember évente pénzügyi katasztrófát szenved el, 100 millió ember pedig a szegénységi küszöb alattinak számít akkor, amikor egészségügyi ellátást vesz igénybe (WHO).* Miközben a globalizáció lehetőséget nyújtott azok számára, akik képesek megragadni őket, a fenti számok azt mutatják, hogy sokakat hagyott védtelenül, amelyek mélyreható következményekkel járnak nemzeti és helyi szinten. A kirekesztett személyek nagy száma sokat mondó, amely hatalmas elpazarolt emberi és gazdasági potenciált hordoz magában. Ez különösen fontos a gyorsított demográfiai elöregedés összefüggésében azokban az országokban, ahol a nyugdíj- és egészségügyi rendszerek hatálya kevés emberre terjed ki.²

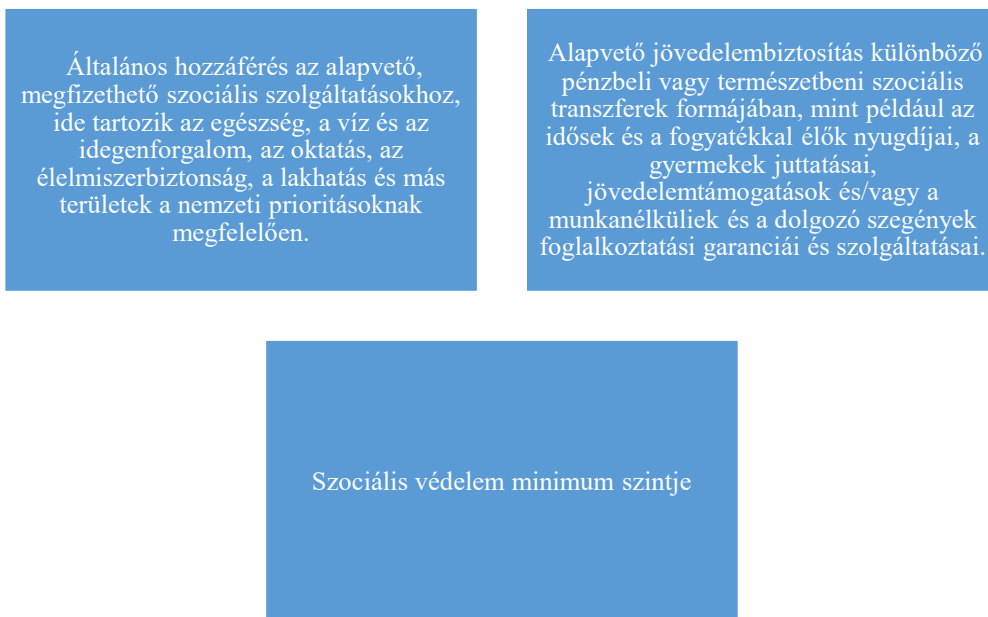
Látható tehát, hogy az alapvető közszolgáltatásokhoz való hozzáférés a szociális védelem egyik kulcskérdése.

Hogyan kapcsolódik így tehát a szociális védelem mindehhez? Az ILO jelentés rámutat a szociális védelem fontosságára a szegénység és a nélkülözés megfékezésében, továbbá az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának ígéreteinek megvalósításában. A szociális védelem kiterjesztése a tisztességesebb és inkluzívabb globalizáció egyik hiányzó darabja. A szociális védelem valójában egy olyan befektetés, amely az emberi fejlődésre és a termelékenységre gyakorolt hatása miatt mind rövidtávon, makrogazdasági stabilizáló hatásának köszönhetően pedig hosszú távon is kifizetődik.

¹ Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. xi.

² Lásd erről: Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. xxi.

A szociális védelmi alapú megközelítést így az ILO dolgozta ki. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének vezetőségi testülete, valamint az állam- és kormányfők a 2010-es millenniumi fejlesztési csúcson (2010 Millenium Summit) úgy támogatták, mint *integrált szociálpolitikai intézkedések összességét*, amely mindenki számára biztosítja a jövedelmek biztonságát és az alapvető szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférést, különös figyelemmel a kiszolgáltatott csoportokra.³ A szociális védelem minimum szintje a következőképpen jellemezhető:



1. ábra
A szociális védelem minimum szintje

A koncepció a szociális biztonság kiterjesztésének kétdimenziós stratégiáján alapul, amely magában foglalja az összes (a horizontális dimenzióval kapcsolatos) szociális garanciákat és a magasabb standardok (vertikális dimenzió) fokozatos megvalósítását, összhangban az ILO szociális biztonságára vonatkozó egyezményeivel.⁴

³ Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. xxii.

⁴ A 2011-es Nemzetközi Munkaügyi Konferencia széles körű megbeszélést folytatott a szociális védelemről, és a szociális védelemről szóló álláspontjának meghatározása során egyetértett abban, hogy a jövedelembiztonságot, továbbá az alapvető árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférést egységesen kell megközelíteni.

A szociális védelem minimum szintje a társadalmi igazságosság alapelveéhez, valamint a társadalombiztosításhoz, az egyén és család egészségének és jólétének megfelelő életszínvonal megteremtéséhez való egyetemes jogokhoz illeszkedik. A koncepció alapja tehát az, hogy senki se éljen bizonyos jövedelmi szint alatt, és mindenkinek legalább az alapvető szociális szolgáltatásokhoz hozzá kell férnie.⁵

A vízhez, a szennyvízelvezetéshez és a lakhatáshoz való nem megfelelő hozzáférés tehát a szociális védelem minimum szintjének meghatározásában alapvető fontosságú. A *Water Supply and Sanitation Collaborative Council* (Vízellátási és Közegészségügyi Együttműködési Tanács) szerint „a világ népességéből mintegy 2,6 milliárd ember, illetve a világnépesség 40 százaléka nem rendelkezik az alapvető higiénával. Az emberi egészségre nézve a nem megfelelő közegészségügy és a higiénia óriási következményekkel jár, s ezzel egyidőben ennek a környezetre, az oktatásra és a gazdasági tevékenységekre gyakorolt hatása is óriási”.⁶ A bizonytalan körülmények között élő emberek hajlamosabbak a megelőzhető betegségekre és egészségügyi problémákra. A rossz halálozási arány miatt a nem biztonságos vízellátás, a rossz közegészségügy és a higiénia együttesen jelentik a harmadik legjelentősebb kockázati tényezőt a fejlődő országokban. Az alacsony jövedelmű országokban a jobb ivóvízforrásokhoz és a higiéniahoz való hozzáférés alacsony mértékű, különösen a vidéki területeken. A jobb ivóvízforrást használó emberek a vidéki területeken 60 százalékot, a városi területeken pedig 86 százalékot érnek el; továbbá a megfelelő közegészségügyben részesülők aránya 37 és 52 százalék vidéki és városi területeken.⁷

Mindazonáltal megfigyelhető, hogy a tiszta ivóvízhez való hozzáférés javítása érdekében tett intézkedéseknek vannak eredményei: a lefedettség globálisan az 1990-es években tapasztalt 77 százalékról 2008-ban 87 százalékra nőtt. Azonban minden régióban elmondható, hogy a vidéki területek lefedettsége elmarad a városokéktól.⁸

Mint a fentiekből látható nemzetközi szinten megfogalmazódott a szociális védelem minimum szintje meghatározása iránti igény. A továbbiakban a szociális védelem európai dimenzióját mutatjuk be.

Lásd erről: Conclusions of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection, International Labour Conference, 100th Session, 2011 (Geneva). para. 9).

⁵ Lásd még: Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. xxiv.

⁶ Lásd erről: United Nations Human Settlements Programme). 2010. State of the world's cities 2010–11: Bridging the urban divide (London, Earthscan).

⁷ Az itt említett szolgáltatáshiány egyúttal további bizonytalan életkörülményekhez is kapcsolódik, amely a városi szegénységre utal, és túlszűfoeltságot, légköri szennyezést, egészségtelen életkörülményeket jelent. A városi népesség mintegy 32,7 százaléka élt nyomornegyedekben világszerte 2010-ben, főként a fejlődő országokban. Lásd erről: WHO, World Health Statistics (Geneva) 2010. Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. 26-27.

⁸ Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. 27.

2. A Szociális Jogok Európai Pillére – Az európai dimenzió

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 151. cikke kimondja, hogy az alapvető szociális jogokat, többek között az 1961. október 18-án Torinóban aláírt Európai Szociális Chartában, valamint a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló 1989. évi Közösségi Chartában meghatározott jogokat szem előtt tartva, az Unió és a tagállamok célkitűzése a foglalkoztatás elősegítése, az élet- és munkakörülmények javítása – lehetővé téve ezáltal a fejlődési folyamat fenntartása mellett ezek összehangolását –, a megfelelő szociális védelem, a szociális partnerek közötti párbeszéd és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítése a tartósan magas foglalkoztatás és a kirekesztés elleni küzdelem érdekében.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 152. cikke kimondja, hogy az Unió az egyes nemzeti rendszerek különbözőségeinek figyelembevételével elismeri és támogatja a szociális partnerek uniós szintű szerepvállalását; önállóságuk tiszteletben tartása mellett elősegíti a szociális partnerek közötti párbeszédet.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája, amelyet először az Európai Tanács 2000. december 7-i nizzai ülésén hirdettek ki, számos olyan alapvető elvet védelmez és támogat, amelyek elengedhetetlenek az európai szociális modellhez. A Charta rendelkezéseinek címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai, amelyeknek kellően figyelembe kell venniük a szubszidiaritás elvét, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.

Az Európai Parlament 2016-ban a szociális jogok olyan szilárd európai pillérének létrehozására szólított fel, amelynek meg kell erősítenie a szociális jogokat, és pozitív hatást kell gyakorolnia az emberek életére rövid és középtávon, valamint lehetővé kell tennie az európai integráció támogatását a 21. században. Az Európai Tanács hangsúlyozta, hogy a gazdasági és társadalmi bizonytalanság kérdését prioritásként kell kezelni, és mindenki számára ígéretes jövőképet kell teremteni, meg kell őrizni életformánkat, és jobb lehetőségeket kell biztosítani a fiatalok számára. 27 tagállam vezetői, valamint az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság a római programban elkötelezték magukat a szociális Európa kialakítása mellett. E kötelezettségvállalás a fenntartható fejlődés, valamint a gazdasági és társadalmi fejlődés, a kohézió és a konvergencia előmozdításának alapjain nyugszik, megőrizve ugyanakkor a belső piac integritását. A szociális partnerek elkötelezték magukat amellett, hogy továbbra is hozzájárulnak a munkavállalók és a vállalkozások szempontjából eredményesen működő Európa megteremtéséhez.⁹

A szociális Európa megteremtésében a Szociális Jogok Európai Pillére szociális védelem címszó alatt szerepel az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés, amely szerint:

⁹ Lásd erről: COM(2017) 251 final Javaslat a szociális jogok európai pillérének intézményközi kihirdetéséről Brüsszel, 2017.4.26. Az Európai Parlament 2017. január 19-i állásfoglalása a szociális jogok európai pillérééről (2016/2095 (INI)). A 2016. szeptember 16-i Pozsonyi Nyilatkozat. A 2017. március 25-i Római Nyilatkozat. A szociális partnerek március 24-i együttes nyilatkozata.

„Mindenkinek joga van a jó minőségű alapvető szolgáltatásokhoz, többek között a vízellátáshoz, a szennyvízelvezetéshez, a közlekedéshez, a pénzügyi szolgáltatásokhoz és a digitális távközléshez. Az ilyen szolgáltatásokhoz való hozzáférés támogatásának a rászorulóké számára hozzáférhetőnek kell lennie.”¹⁰

A fenitek értelmében az alapvető szolgáltatásokhoz, így a vízellátáshoz, a szennyvízelvezetéshez való jog az Európai Unió szociális dimenzióján belül értelmezendő. Érdeemes tehát megvizsgálni, hogy milyen jellegű dokumentum a Pillér.

Frank Hendrickx szerint az európai uniós dokumentumok közül a Szociális Jogok Európai Pillére nyilvánvalóan kiemelkedik. A Pillér tulajdonképpen megváltoztatja a játékot általánosságban az európai politikában és különösképpen abban, ahogy a szociális Európáról gondolkodunk. Ugyanakkor kritikusnak kell lennünk abban a tekintetben, hogy az európai munkajog és a szociális dimenzió játékszabályait valóban ez a dokumentum változtatja-e meg gyökeresen. Feltételezhetjük, hogy a Pillér valóban egy döntő momentum a játékszabályok megváltozása tekintetében, azonban ahhoz, hogy ez igaz legyen, a Pillérnek képesnek kell lennie arra, hogy feloldja a feszültséget az Unió gazdasági és szociális dimenziója között.¹¹ A Pillér az Európai Unió szociális dimenziójához, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 153. cikkelyéhez¹² kapcsolódik, amely egybeforr az európai szociális modellel.

¹⁰ COM(2017) 251 final Javaslat a szociális jogok európai pillérének intézményközi kihirdetéséről Brüsszel, 2017.4.26. 20. pont.

¹¹ Hendrickx 2018, 49.

¹² Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01.

(1) A 151. cikkben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében az Unió támogatja és kiegészíti a tagállamok tevékenységeit a következő területeken: (a) különösen a munkakörnyezet javítása a munkavállalók egészségének és biztonságának védelme érdekében; (b) munkafeltételek; (c) a munkavállalók szociális biztonsága és szociális védelme; (d) a munkavállalók védelme munkaviszonyuk megszüntetése esetén; (e) a munkavállalók tájékoztatása és véleményük meghallgatása; (f) a munkavállalók és munkaadók érdekeinek képviselete és kollektív védelme, beleértve — a (5) bekezdésre is figyelemmel — a vállalatvezetésben való részvételt; (g) az Unió területén jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatásának feltételei; (h) a munkaerőpiacról kirekesztett személyek beilleszkedésének lehetővé tétele a 166. cikk sérelme nélkül; (i) a férfiak és nők munkaerő-piaci esélyegyenlősége és az egyenlő munkahelyi bánásmód; (j) a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem; (k) a szociális védelmi rendszerek modernizálása a c) pontban foglaltak sérelme nélkül.

(2) Ennek érdekében az Európai Parlament és a Tanács (a) kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását, olyan intézkedéseket fogadhat el, amelyek arra szolgálnak, hogy ösztönözzék az együttműködést a tagállamok között olyan kezdeményezések révén, amelyek célja az ismeretek gyarapítása, az információk és a bevált gyakorlatok cseréjének fejlesztése, az innovatív megközelítések támogatása és a tapasztalatok kiértékelése; (b) az (1) bekezdés a)–i) pontjában említett területeken irányelvek útján fokozatosan alkalmazandó minimumkövetelményeket fogadhat el, figyelembe véve az egyes tagállamokban fennálló feltételeket és műszaki szabályokat. Ezek az irányelvek nem írhatnak elő olyan közigazgatási, pénzügyi vagy jogi korlátozásokat, amelyek gátolnák a kis- és középvállalkozások alapítását és fejlődését.

Az európai szociális modell kifejezést Jacques Delors tette népszerűvé az 1980-as években, amely az amerikai gazdasági modell ellenpárjaként is funkcionált, megjelölve azt a célt, hogy Európa nem csak a gazdasági célok elérésére törekszik és kell törekednie, hanem egyben a szociális egyensúly állapotát is szem előtt tartja a gazdaság alakítása során. A belső piac kialakítása így szociális dimenziót is kapott.¹³ Hendrickx szerint Delors nyilatkozatával Európa újrafogalmazására került sor, amelynek keretén belül Európa mind gazdasági, mind szociális értelemben egyenlő mértékben kíván fejlődni.¹⁴ A Delors féle nyilatkozat mindenképpen óriási hatással volt az Európai munkajog és az európai foglalkoztatási stratégia fejlődésére.¹⁵

Ezt követően a Bizottság 2017. április 26-án közzé tette javaslatát¹⁶ a Szociális Jogok Európai Pilléréről. A Pillért végül a tisztességes foglalkoztatásról és növekedésről

Az Európai Parlament és a Tanács a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárás keretében határoz.

Az (1) bekezdés c), d), f) és g) pontjában említett területeken különleges jogalkotási eljárás keretében eljárva a Tanács az Európai Parlamenttel és az említett bizottságokkal folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz.

A Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag úgy határozhat, hogy az (1) bekezdés d), f) és g) pontjára a rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni.

(3) A szociális partnereket együttes kérelmükre bármely tagállam megbízhatja a (2) bekezdés alapján elfogadott irányelvek, illetve – adott esetben – a 155. cikk rendelkezéseinek megfelelően elfogadott tanácsi határozatok végrehajtásával.

Ebben az esetben e tagállamnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy legkésőbb az irányelv vagy határozat átültetésének vagy végrehajtásának napjáig a szociális partnerek a szükséges intézkedéseket megállapodás útján bevezették, miközben minden szükséges intézkedést meg kell tennie annak érdekében, hogy az irányelv vagy a határozat által előírt eredmények elérését mindenkor biztosítani tudja.

(4) Az e cikk alapján elfogadott rendelkezések (a) nem érinthetik a tagállamok azon jogát, hogy szociális biztonsági rendszerük alapelveit meghatározzák és nem érinthetik jelentősen e rendszerek pénzügyi egyensúlyát; (b) nem akadályozhatják a tagállamokat abban, hogy olyan szigorúbb védintézkedéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be, amelyek a Szerződésekkel összeegyeztethetőek.

(5) E cikk rendelkezései a díjazásra, az egyesülési jogra, a sztrájkjogra vagy a kizárás jogára nem alkalmazhatók.

¹³ Hendrickx 2018, 50.

¹⁴ Hendrickx 2018, 50.

¹⁵ Hendrickx 2018, 49.

¹⁶ A Pillér több dokumentum együtteseként született meg, Brussels, 26.4.2017 COM(2017) 250 final Communication From the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions Establishing a European Pillar of Social Rights.

Brussels, 26.4.2017 C(2017) 2600 final Commission Recommendation of 26.4.2017 on the European Pillar of Social Rights. Brussels, 26.4.2017, COM(2017) 251 final Proposal for a Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights.

Brussels, 26.4.2017 SWD(2017) 201 final Commission Staff Working Document Accompanying the Document Communication From the Commission to the European Parliament,

szóló szociális csúcstalálkozón 2017. november 17-én Göteborgban hirdették ki,¹⁷ amely által tovább erősödött az Európai Parlament és a Tanács együttműködésével az Unió szociális dimenziója. Juncker tiszteletes és teljes mértékben pán-európai munkaerő-piac létrehozatalát tűzte ki célul, amely figyelemmel van az európai társadalmak és a világ változásaira, és amely irányítúként szolgálhat az eurozóna tagjai számára. Kiemelte, hogy a Pillérnek tartalmaznia kell mindazt, amit az Unió már elért a munkavégzők védelme területén. A szociális partnereknek kiemelt jelentőséget tulajdonított.¹⁸ A pillér kihirdetésével egyidőben született meg a Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúly megteremtéséről, valamint a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló javaslat,¹⁹ megkezdődött a konzultáció a tájékoztatási irányelv hatályon kívül helyezéséről,²⁰ a szociális védelem kiterjesztéséről,²¹ és a munkaidőről szóló irányelvről.

The Council, The European And Social Committee And The Committee Of The Regions Establishing a European Pillar of Social Rights.

Brussels, 26.4.2017, SWD(2017) 206 final, Commission Staff Working Document, Report of the public consultation, Accompanying the document, Communication From The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Establishing a European Pillar of Social Rights.

A Pillér első előzetes tervezete három fő területet fogott át:

„Egélyegyenlőség és hozzáférés a munkaerőpiachoz, ideértve a képességek fejlesztését, az egész életen át tartó tanulást és a foglalkoztatás aktív támogatását a foglalkoztatási lehetőségek növelése, a foglalkoztatási átmenetek megkönnyítése és az egyének foglalkoztathatóságának a javítása érdekében;

Méltányos munkafeltételek, melyek gondoskodnak a munkáltatók és a munkavállalók jogai és kötelezettségei, valamint a foglalkoztatás rugalmassága és a biztonsága közötti megfelelő és megbízható egyensúlyról a munkahelyteremtés, a foglalkoztatás és a későbbi pályamódosítások elősegítése, valamint a szociális párbeszéd ösztönzése érdekében;

Megfelelő és fenntartható szociális védelem és a kiváló minőségű alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés – ideértve a gyermekgondozást, az egészségügyet és a tartós ápolás-gondozást –, a méltó életkörülmények és a kockázatokkal szembeni védelem biztosítása, valamint az egyének foglalkoztatásban és általában véve a társadalomban való teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében.”

¹⁷ https://ec.europa.eu/hungary/news/20171117_socialrights_hu [2017.09.07.]

¹⁸ *„Fokoznunk kell a méltányos és valóban pán-európai munkaerőpiac megteremtésére irányuló munkát. (...) Ezen erőfeszítések részeként szeretném, ha létrejönne a szociális jogok európai pillére, amely figyelembe veszi az európai társadalmak és a munka világának változó jellemzőit, és amely irányítúként szolgálhat az euróövezeten belüli megújított konvergencia számára. A szociális jogok európai pillérének ki kell egészítenie mindazt, amit az uniós munkavállalók védelme terén mindaddig együttesen már elértünk. Úgy vélem, helyesen cselekszünk, ha ezt a kezdeményezést az euróövezeten belüli indítjuk el, lehetővé téve ugyanakkor a többi tagállam számára, hogy csatlakozzanak hozzá, ha szeretnék.”* State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity, Strasbourg, 9 September 2015, Jean-Claude Juncker President of the European Commission.

¹⁹

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0253&from=EN> [2018.11.02.]

²⁰ Brussels, 21.12.2017, COM(2017) 797 final, 2017/0355(COD) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union.

Hendrickx szerint a Pillér számos pozitívummal rendelkezik, tulajdonképpen újra megerősíti az Európai Unió elkötelezettségét a szociálpolitika és a szociális jogok irányában. Ugyanakkor a Pillér kapcsán felmerülnek kétségek is. Ha megnézzük a Pillér tartalmát, az alábbi észrevételeket tehetjük. A pillér egyrészt olyan, mint egy jogi katalógus, ez logikusan következik a Pillér elnevezéséből is. A Pillér tartalmaz olyan jogokat, amelyek komoly munkajogi és szociális védelmi szabályozási kérdések. Vitás a Pillér jogi természete is. Egyértelmű, hogy a Pillér megfogalmaz új jogokat, azonban az is kitűnik, hogy a dokumentum jogilag nem kényszeríthető ki. A Preambulumban olvashatjuk: *A szociális jogok európai pillérének megvalósítása az Unió, a tagállamok és a szociális partnerek részéről közös elkötelezettséget és felelősségvállalást kíván. A szociális jogok európai pillére által meghatározott elveket és jogokat mind uniós, mind tagállami szinten az adott hatáskörökön belül és a szubszidiaritás elvével összhangban kell végrehajtani.* Fontos, hogy mivel a jogok nagyon tisztán és érthetően kerültek megfogalmazásra, elképzelhető, hogy puha jogi szabályozás útján a bírósági gyakorlat hivatkozni fog rá úgy, mint az uniós jog általános és magyarázó elveire.²²

Fontos, hogy a szociális jogok európai pillére a XXI. századi Európa méltányosan és jól működő munkaerőpiacának és jóléti rendszereinek alapelveit és jogait foglalja magában. Megerősít már meglévő jogokat,²³ illetve kiemel elveket, amelyek a gazdasági, technológiai és társadalmi fejlődés kihívásaira adnak választ. Hendrickx szerint emiatt a hatását illetően mindenképpen óvatosnak kell lennünk. Egy bizonyos: új politikai lendülettel rendelkezik, más, mint a Millennium előtti dokumentumok.²⁴ A Pillér üzenete tehát pozitív. Nagyon hasonlít a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól szóló Közösségi Kartára, amely, habár nem volt kötelező érvényű, de neki köszönhetően született meg az Európai Unió Alapjogi Kartája. A Pillérben ott van a lehetőség, hogy az európai szociálpolitika, és ezáltal az európai munkajog fejlődését befolyásolja.

A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréséről²⁵ szintén foglalkozik a szociális védelem kérdésével, amelyen belül értelmezzük az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférést is.²⁶

²¹ Strasbourg, 13.3.2018, COM(2018) 132 final, 2018/0059(NLE), Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed.

²² Hendrickx 2018, 61.

²³ Preambulum, „Az Európai Parlament a szociális jogok olyan szilárd európai pillérének létrehozására szólított fel, amelynek meg kell erősítenie a szociális jogokat, és pozitív hatást kell gyakorolnia az emberek életére rövid és középtávon, valamint lehetővé kell tennie az európai integráció támogatását a 21. században.”

²⁴ Hendrickx 2018, 61.

²⁵ A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréséről, COM(2018) 132final.

²⁶ Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, COM(2018) 132final 3. Erről lásd Szekeres Bernadett írásait: Jakab & Szekeres 2017,55–69.; Jakab & Szekeres 2015, 141–159.; Szekeres 2018, 439–450.; Szekeres 2018a, 128–144.; Szekeres 2018b, 1–404 .

A jóléti és szociális védelmi rendszerek EU-szerte eltérnek egymástól, tükrözve a különböző nemzeti hagyományokat, politikai preferenciákat és költségvetéseket. Mindazonáltal e rendszerek hasonló, átalakító erejű kihívásokkal szembesülnek. Amint a munka világa fejlődik – egyre több ember dolgozik önálló vállalkozóként, atipikus munkaszerződéssel, vagy váltogatja, illetve ötvözi a gazdaságilag függő munkavégzést az önfoglalkoztatással – a munkaerő egyre nagyobb része nem rendelkezik elegendő hozzáféréssel a szociális védelemhez munkaerőpiaci státusza vagy munkaviszonyának típusa miatt. Hosszú távon a nemzeti szociális védelmi rendszerek társadalmi és gazdasági fenntarthatósága forog kockán. Az egyre nagyobb munkaerő-csoportok szociális védelemhez való hozzáféréseinek hiányosságai oda fognak vezetni, hogy szociális kockázat esetén végső megoldásként az adófizetők pénzéből finanszírozott védőhálókat kell alkalmazni, miközben a szociális védelemhez hozzájáruló személyek száma arányosan kisebb lesz. Ez az ajánlás az ILO szociális védelmi minimumra vonatkozó ajánlásán²⁷ alapul – amely iránymutatást nyújt az országok számára abban hogy miként tudják kiterjeszteni a szociális védelmi fedezetet azáltal, hogy előnyben részesítik a minden rászoruló számára hozzáférhető, nemzeti szinten meghatározott szociális védelmi minimum létrehozását – és kiegészíti azt.²⁸

A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréseiről középpontjában álló kihívás nagyon sok embert érint az EU-ban. Az önfoglalkoztatás és az atipikus foglalkoztatási formák együttesen a munkaerőpiac jelentős hányadát teszik ki. 2016-ban az EU-ban a munkavállalók 14%-a önálló vállalkozó, 8%-a teljes munkaidőben foglalkoztatott ideiglenes alkalmazott, 4%-a részmunkaidőben foglalkoztatott ideiglenes alkalmazott, 13%-a részmunkaidőben foglalkoztatott állandó alkalmazott volt, 60%-a pedig teljes munkaidős, határozatlan idejű szerződéssel rendelkezett.²⁹

A szociális jogok európai pilléréiről szóló állásfoglalásában³⁰ az Európai Parlament kiemelte, hogy az embereknek egész életük során megfelelő szociális védelemre és szociális beruházásokra van szükségük, ami lehetővé teszi mindenki számára, hogy teljes körűen részt vegyen a társadalomban és a gazdaságban, és tisztességes életszínvonalat tartson fenn.³¹

²⁷ Az ILO 2012. évi, szociális védelmi minimumokról szóló ajánlása (N. 202).

²⁸ A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréseiről, COM(2018) 132final 3.

²⁹ A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréseiről, COM(2018) 132final 5.

³⁰<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//HU> [2017.12.06.]

³¹ A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréseiről, COM(2018) 132final. 18.

A szociális védelem akkor tekinthető megfelelőnek, ha lehetővé teszi a magánszemélyek számára, hogy tisztességes életszínvonalat tartsanak fenn, és szerű mértékben pótolja kieső jövedelmüket, lehetővé teszi számukra, hogy méltósággal élhető életet éljenek, és megakadályozza, hogy elszegényedjenek.³² Mindehhez viszont elengedhetetlen az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés, mint szociális jog garantálása. Ez pedig átvezet bennünket a szociális jogok kérdésére. Az az elv, hogy *mindenkinek joga van a jó minőségű alapvető szolgáltatásokhoz, többek között a vízellátáshoz, a szennyvízelvezetéshez, egyrészt felveti a szociális jogok természetének rövid vizsgálatát, másrészt a vízhez való jog, mint emberi jog kérdését.*

3. A szociális jogok természete

A szociális védelem az emberi jogok megvalósításában kulcs fontosságú, amely tükrözi a társadalmi igazságosság elveit, és intézményes keretet nyújt a tisztességes fejlődés megteremtésének. Az egyéneknek a szociális védelem biztosításához való joga kifejezetten megjelenik számos nemzetközi dokumentumban, nevezetesen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és a Gazdasági, Kulturális és Szociális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában. A nemzetközi jogban az emberi jogokra és a társadalmi igazságosságra vonatkozó rendelkezések, különös tekintettel a szociális védelemhez és a szociális biztonsághoz való jogra, a legtöbb állam alkotmányában és nemzeti jogszabályaiban megtalálhatók. Sok állam nehezen tudja azonban hatékonyan biztosítani az alkotmányokban garantált szociális védelmet és emberi jogokat, általában azokat célként és alapelvként rögzíti utat mutatva a jövő számára.³³ Jelen pontban nem az emberi jogok teljes katalógusát vizsgáljuk, hanem azon belül a gazdasági és szociális jogokra, azok természetére, érvényesülésére, a nemzetközi jogi összefüggésekre helyezük hangsúlyt.³⁴ Az az elv, hogy *mindenkinek joga van a jó minőségű alapvető szolgáltatásokhoz, többek között a vízellátáshoz, a szennyvízelvezetéshez* véleményünk szerint egyértelműen a szociális biztonsághoz, megfelelő életszínvonalon való élethez kapcsolódik, amelyek emberi jogok, azon belül is gazdasági és szociális jogok. A szociális biztonság, a munka, és a megfelelő életszínvonal megteremtése vállalás az államok részéről. Tisztelik és védik ezeket a jogokat, azonban annak eldöntése, hogy milyen intézkedéseket vezetnek be a jogok megvalósítása érdekében, az államok saját hatáskörébe tartoznak. Azért az állam dönt a megvalósítás módjáról, mert ő ismeri az adott ország teljesítő- és teherbíró képességét, amelyet a gazdasági környezet erőteljesen befolyásol. A szociális biztonsághoz és munkához való jog vállalása például olyan kérdések, amelyeket meghatároznak a rendelkezésre álló források, hiszen a nemzetgazdaság stabilitását, és a munkaerőpiacot érintik.

³² A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréséről, COM(2018) 132final. 18.

³³ Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011. 33.

³⁴ Az emberi jogokról lásd Raisz Anikó kiváló írásait: Raisz 2010; Raisz 2006, 238–241.; Raisz 2012, 37–70.

A gazdasági és szociális jogok nemzetközi szintű védelme mindig beleütközött abba a problémába, hogy a demokratikus jogállamok rögzíteni kívánták a jogok katalógusát, de azok tiszteletben tartása önkéntes jogkövetésen alapult. Ha egy állam például nem biztosítja a szociális biztonsághoz való jogot, azaz nem alakítja ki jogrendjében azokat a feltételeket, amelyek a szociális biztonságot a lehető legmagasabb szinten biztosítják az állampolgárok számára, akkor sem kerül sor jogi szankció alkalmazására. A szankció hiányának két fő oka: a szociális biztonsághoz, munkához és megfelelő életszínvonalon való élethez való jogok tartalmának bizonytalansága, és az, hogy a megvalósítás, az adott államban rendelkezésre álló forrásoktól függ, valamint az államok szuverenitása és autonómiája a szociálpolitikai kérdésekben. (Helyben dőljön el minden!) Az államok éppen ezért csupán nemzeti jelentések tételére vállalkoznak az adott jog megvalósításáról egy meghatározott időszakban, konkrétumot nem vállalnak. Konkrét vállalás lenne, ha azt mondanák, hogy a szociális biztonsághoz való jogot oly módon garantálják, hogy mindenki rendelkezzen egy központilag meghatározott összegű alapjövedelemmel. Ilyen vállalást nem tesznek az államok a fenti okok miatt. A gazdasági és szociális jogok természete előrevetíti a nemzetközi jog mozgásterét ezen jogok megvalósításának az ellenőrzése, és a jogok kikényszeríthetősége terén. Ezek a jogok közvetlenül nem kényszeríthetők a bíróság előtt, azaz nem lehet rájuk közvetlenül hivatkozni egy bírósági perben, nem keletkeztetnek alanyi jogot. Ha valaki arra hivatkozik a bíróság előtt, hogy a magyar állam nem biztosította a szociális biztonsághoz való jogát, nem fog sikerrel járni, mert ez a jog önmagában nem kérhető számon egy államon, hiszen a magyar állam a szociális biztonság rendszerét kialakította, működik. Mire van akkor lehetőség?

A szociális biztonsághoz, a megfelelő életszínvonalon való élethez egyéni jogosultságként való érvényesítést segítik az ún. szatellita jogok. Mit is jelent ez? Gondoljunk a munkához való jogra, amelyhez, mint szatellita jog kapcsolódik a szakképzéshez való jog. Ennek analógiájára, gondoljunk a jó minőségű alapvető szolgáltatásokhoz való alapvető jogra. Ezen jog sérelmére hivatkozással az egyén sikeresebben érvényesítheti jogait, mintha a szociális biztonsághoz való jogra hivatkozik.³⁵ A szociális biztonsághoz való joghoz, mint szatellita jog kapcsolódhat így véleményem szerint az Alaptörvényben is rögzített XXII. cikk *Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.*

4. Vízhez való jog

Szilágyi János Ede a vízjog, vízszemléletű kormányzás, vízpolitika és vízjog kapcsán utal arra, hogy a víz, mint vízhez való hozzáférés, és így mint emberi jog elismerése napjainkban is folyamatban van.³⁶

³⁵ Az ún. szatellita jogosítványokról lásd Kardos 1996, 21-22. Az államok közötti nemzetközi kapcsolatok elveiről lásd Kovács 2011, 232-252.; Környei 2011, 24-26.

³⁶ Szilágyi 2018 210. és azt követő oldalak. Lásd még: Horváth, Bartha & Szilágyi 2018, 14-19.; Raisz & Szilágyi 2017, 73-98.; Szilágyi 2018; Raisz & Szilágyi 2012, 107-148.; Szilágyi 2015, 38-54; Szilágyi 2015a, 38-43.; Szilágyi 2015b, 41-43.

A hagyományos jogok inkább absztrakt értékekről szólnak: a saját vélemény kifejtésére, a fizikai integritás fenntartására vagy a vallási közösségben való részvételre. Általában nem kézzelfogható és számszerűsíthető dolgokról van szó.³⁷ Szilágyi ismerteti, hogy a víz lehet szolgáltatás, lehet áru, azonban kérdés, hogy lehet-e emberi jog? Szilágyi idézi Antoinette Hilderling megközelítését, aki a vizek jogi szabályozásának koncepcióit a fenntartható fejlődés három (társadalmi, gazdasági és környezeti) dimenziójában értelmezi. Ennek megfelelően megkülönbözteti a vizet, mint társadalmi jószágot, a vizet, mint gazdasági jószágot és a vizet, mint környezeti jószágot. Jelen tanulmány szempontjából *a víz, mint társadalmi jószág* értelmezése a fontos. Ez esetben *a vízhez való emberi jog nemzeti szinten a szegénység leküzdését, nemzetközi szinten a méltányosságot jelenti.*³⁸

Azonban az a tény, hogy a víz egyre ritkább, és a globális vízhiányokra vonatkozó előrejelzések egyre aggasztóbbak, mindez rámutat arra, hogy az édesvízhez való hozzáférés lehetősége meglehetősen előrehaladt állapotban, szűkösnek mondható. Az az érvelés, amely szerint a víz kézzelfogható dolog nem állja meg a helyét, mivel más jogok tárgyai lehetnek kézzelfoghatók; ez inkább magában a kifejezésben rejlő pontatlanság. Másodsor, csak egy bizonyos időkeretben, nevezetesen a bőség és a kihalás állapota között valósítható meg egy erőforráshoz való új jog kialakulása. A rendelkezésünkre álló tudományos eredmények azt mutatják, hogy – messze nem túl korán és remélhetőleg nem túl későn – elérkezett a vízhez való emberi jog elismerése. S talán az a megfelelő időzítés.³⁹

Egy másik ezzel összefüggő kérdés az, hogy egy *jogalapú megközelítés* valójában a legjobb válasz-e a globális vízválság problémájára. Mi különbözteti meg a jogon alapuló megközelítést a többi megközelítéstől? Miben fogható meg ezen megközelítés hozzáadott értéke? Vajon a vízhez való jog nem egyszerűen leegyszerűsíti azt, hogy az állam általános kötelessége, hogy a lakosság részére a megfelelő szolgáltatásokat biztosítsa? Lehet, hogy az egyéni és társadalmi vízigényt nem a jogok szolgálják a leginkább, hanem inkább olyan állami intézkedések, amelyek a polgárok általános jólétét tűzik ki célul?⁴⁰

Először is, nem követelhetünk olyan jogot, amely nem tükröződik az intézményekben, azok intézkedéseiben a megvalósításra és nyomon követésre tekintettel. Onora O'Neil adott hangot ezen kritikának azzal, hogy a gazdasági és szociális jogok tartalma, a jog címzettje és kötelezettje között gyakran 'teljesen homályos' marad, s véleménye szerint a gazdasági és szociális jogok érvényesülésének feltétele az intézményesítés. Ha ez elmarad, a jog nem létezik. Sokan érvelnek úgy, hogy a szociális-gazdasági jogok, mint például a vízhez való jog, bírósági úton nem érvényesíthetők.

³⁷ Thielbörger 2014, 96.

³⁸ Szilágyi 2018, 225–226.

³⁹ Thielbörger, 2014, 98.

⁴⁰ Thielbörger 2014, 101.

Tekintve, hogy mennyire nem specifikus a tartalmuk, egyes szerzők még azt is állították, hogy túlságosan meghatározatlanok ahhoz, hogy elsősorban ezen jogokra lehessen hivatkozni függetlenül attól, hogy melyik intézményben történik a jogérvényesítés. Azaz a szociális és gazdasági jogok nem az érvényesíthető jogok közé tartoznak.⁴¹

A kérdés tehát az, hogy el tudunk-e fogadni egy olyan jogot, amelynek megvalósulása végül lehetetlen, mivel címzettje valóban a világ lakossága? A víz, mint emberi jog elfogadása végül azt jelenti, hogy az egész népességnek vízhez kell jutnia. Az efféle jog megvalósítása minden ember számára leheletlen, legalábbis azonnal. Hogy a vízhez való jog ilyen ‘megvalósíthatatlan’ jog lenne-e, végső soron a tudósok számára marad kérdés. Azonban jelen esetben a legrosszabbat kell feltételeznünk, azaz, hogy nincs elég víz minden ember számára. Maurice Cranston azt állítja, hogy a szociális-gazdasági jogokat ‘teljesen lehetetlen’ pozitív kényszeríthető jogokra lefordítani politikai és jogi intézkedések révén; a jóléti jogok szegény országokban való követelése ‘hiábavaló és üresjáratú’. Feltételezve, hogy egyre több ilyen új jog van születőben, Cranston úgy érvel, hogy mindez inkoherenssé teszi az emberi jogi elméleteket, és gátolja a valódi emberi jogok hatékony védelmét.⁴²

Mindezek ellenére, az, hogy egy jogi megközelítés megfelelő válasz lehet a víz iránti emberi szükséglet kielégítésére, mindenképpen pozitív. Bár a víz választást nem engedő jog, az egyén morális helyzetét tekintve hozzáadott értéket jelent. Az az érv, hogy a víz korlátozott, és hogy a jelenlegi körülmények között a vízhez való jog érvényesítése megvalósíthatatlan, csak részlegesen érvényes. Az államok legitimitációjukat többek között az ember jogainak védelme és előmozdítása iránti köteleességükből vezetik le. Ugyanakkor köteleességük biztosítani, hogy az alapvető jogok megvalósítása ne váljon lehetetlenné. Hatalmas erőfeszítéseket kell tenniük az emberi túléléshez elengedhetetlen szűkös erőforrások védelme és előmozdítása érdekében. Az a tény, hogy a vízhez való emberi jog bizonytalan vagy nehéz elérni, nem vezethet oda, hogy lemondjunk az egész koncepcióról. Ehelyett, pontosan ezek azok körülmények, amelyekben a jogokról való diskurzus a legfontosabbá válik. Figyelembe véve ezeket a kiemelt sajátosságokat, jó okunk van arra, hogy a vízhez való hozzáférés kérdését emberi jogi szempontból fogalmazzuk meg.⁴³

Thielbörger a vízhez való jogot, mint sui generis emberi jogot tekinti. Ahogyan arra Szilágyi rámutat, ez még nem tekinthető általánosan elterjedtnek a nemzetközi irodalomban, és adott esetben funkcióját más emberi jogok elláthatják. Ugyanakkor a vízhez való jogot, mint a vízhez való hozzáférést biztosító, expressis verbis állami feladatot is felfoghatjuk.⁴⁴ A Pillér úgy tűnik, hogy ez utóbbi koncepciót követi és a vízellátáshoz és szennyvízelvezetéshez való jogot államcélként, állami kötelezettségként fogalmazza meg. Az implicit vízhez való jog leginkább a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága által 2003-ban kiadott 15. számú kommentárban található meg.

⁴¹ Thielbörger 2014, 102.

⁴² Thielbörger 2014, 102.

⁴³ Thielbörger 2014, 104.

⁴⁴ Szilágyi 2018, 260.

Fontosabb nemzetközi egyezmények, amelyek immáron explicit (akként nevesített) módon tartalmazzák a vízhez való jogot, habár nem emberi jogként a következők: a nőkkal szembeni hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló egyezmény, a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és a 64/292. számú ENSZ közgyűlési határozat, amely amellett, hogy elismeri a biztonságos és tiszta ivóvízhez és a szanitációhoz való jogot emberi jogként, deklarálja azt is, hogy a vízhez való jog elengedhetetlen minden emberi jog érvényesüléséhez.⁴⁵ Hasonlóan az emberi méltósághoz való joghoz.

A magyar jogrendszerben például a vízhez való jog *sui generis* emberi jogként nem található meg, azonban *expressis verbis*, ahogy arra korábban is utaltunk, állami kötelezettségként megjelenik.

A szociális biztonság és szociális védelem mind nemzetközi, mind európai szinten a figyelem középpontjába került. Ennek több aspektusa van, azonban az alapvető szolgáltatások, kétség kívül egy fontos részét képezik. Mint ahogyan az a Pillérben is megfogalmazódott, az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés érdekében, minden állam köteles törekedni az államcél elérésére. Ide tartozik így a vízellátáshoz és szennyvízelvezetéshez való jog is. Mindezek tágabb értelemben tehát a szociális biztonsághoz és megfelelő életszínvonalon való élethez való joghoz kapcsolódnak.

5. A vízhez való jog értelmezése a hazai jogi környezetben

Ahogy azt a korábbiakban is említettük a vízhez való jog értelmezése sok szempontból megvalósítható. Tanulmányunkban első sorban azt az értelmezését szeretnénk bemutatni, ami a Szociális Jogok Európai Pilléréből (továbbiakban: Szociális Pillér) származik. A Szociális Pillér 20. cikke rendelkezik az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférés jogáról. Az alapvető szolgáltatások között kerül megemlítésre a vízhez és a szennyvíz elvezetéséhez való jog. A Pillér idézett rendelkezése kiemeli, hogy a rászorulókat támogatni kell az ilyen típusú szolgáltatásokhoz való hozzáférésben. A Pillér a hozzáférés jogosultságát a szociális védelem és a társadalmi befogadás keretében határozza meg. Véleményünk szerint ez a vízhez való jog korábbi értelmezései mellé felsorakoztat egy újabb felfogást.⁴⁶ Egy olyan szemléletet, mely nem csak alapjogként ismeri el a vízhez való jogot, hanem szociális alapjogként. A szociális alapjogok jellegzetessége, hogy nem tartozik a *jus cogens* rendelkezések közé, de olyan létfontosságú dolgokat véd, melyek szoros kapcsolatban állnak az élethez való joggal és úgy általában a létfenntartással.⁴⁷ Az előbbi megállapításunk teljes mértékben érvényesíthető a vízhez való jog meghatározásánál. Ha tüzetesebben megvizsgáljuk a klasszikusnak számító szociális jogokat, ott is hasonló következtetésekre fogunk jutni. Ezt a felfogást véleményünk szerint remekül visszatükrözi az Alaptörvény XX. cikke is. Az ivóvízhez való hozzáférést a testi és lelki egészség egyik fontos elemeként emeli ki.

⁴⁵ Szilágyi 2018, 260.

⁴⁶ A nemzetközi felfogásokról bővebben Raisz 2012a, 151–155; Szilágyi 2018, 259–271.

⁴⁷ Haugen 2007, 435.

Láthatjuk, hogy ebben az esetben sem önmagában kikényszeríthető elemről van szó, hanem a testi és lelki egészséghez való jog és így közvetetten a szociális biztonsághoz és az élethez való joghoz kapcsolódik. Az ivóvíz egy az emberi élet szempontjából létfontosságú tényező. Ugyanakkor Szilágyi János Ede azon érvelése is további alapul szolgál álláspontunkhoz, mely szerint a vízhez való jog nem sui generis jogviszony a magyar jogi rendszerben, de megvalósulása több másik alapjog érvényesülésében implicit módon benne van. Ez persze nem jelenti azt, hogy ne lenne meg a megfelelő védelmi szintje ennek a jognak.⁴⁸ A vízhez való jog Raisz Anikó megfogalmazása alapján is erősen a vízhez való hozzáféréshez kapcsolódik. Véleménye szerint a nemzetközi meghatározásokhoz képest egy szűkített értelmezéssel szolgál az Alaptörvényünk, mivel például a mezőgazdasági felhasználásra nem terjed ki a XX. cikk értelmezése.⁴⁹

Egy másik értelmezésben az Alaptörvényben megfogalmazott vízhez való jognak négy sarokköve van. Az egyik a víziközművek létesítésének és a hozzáférés kialakításának kötelezettsége, amelyet a víziközmű törvény állami és önkormányzati feladatként határoz meg. Másodikként a víziközművek üzemben tartásának és működtetésének kötelezettsége, amely a folyamatosság elemét hivatott fenntartani a hozzáférés tekintetében. Harmadikként a víziközművek tulajdonjogával kapcsolatos rendelkezések emelhetők ki. Negyedikként pedig a hozzáférhetőség mértéke vagy mennyisége, azaz annak meghatározása, hogy fizikai valójában, számtani mértékegységekkel meghatározva mennyi hozzáférési pont szükséges és azoknak mekkora vízmennyiség biztosítására kell alkalmasnak lenniük ahhoz, hogy az alapjog érvényesülése megfelelően biztosított legyen.⁵⁰

A mi vizsgálatunk tárgyát is elsősorban az ivóvíz fogyasztáshoz kapcsolódó felhasználásnak a vizsgálata teszi ki azon kérdés mentén, hogy szociális alapjogként, hogyan látja el a funkcióját a vízhez való jog. A szociális jogi megközelítésből mindenféleképpen azt kell vizsgálnunk, hogy az adott vízkészlethez ki fér hozzá és milyen körülmények között. Befolyásolja -e a vízhez való hozzáférést a vagyoni helyzet, vagy attól független alanyi jogon járó szociális alapjogként értelmezhetjük-e? A feltett kérdéseinket némileg árnyalja már rögtön az elemzésünk legelején, hogy az ivóvízszolgáltatás egy közszolgáltatás formájában valósul meg, melyért a szolgáltatást igénybe vevők díjat kötelesek fizetni. Mindezek mellett azonban azt is hozzá kell tennünk, hogy a vízi közmű szerződés nem tartozik a kötelezően megkötendő közmű szerződések közé. Mindezekkel párhuzamosan érdemes kitérnünk arra, hogy a vízi közmű szolgáltatásokról szóló 2011. évi CCIX. tv, (továbbiakban Vksztv.) az egyenlő bánásmód követelményét és a szolidaritást is említi olyan tényezőként, amelyek hatással vannak a vízi közmű szolgáltatások szabályainak kialakítására és a szabályok alkalmazására. A jogszabály vonatkozásában első körben ezeknek a fogalmaknak a vizsgálatát fogjuk elvégezni a vízhez való hozzáférés szabályainak a tükrében.

⁴⁸ Szilágyi 2018, 260.

⁴⁹ Raisz 2012a, 157.

⁵⁰ Spiegler 2015, 48.

A vízhez való jog harmadik generációs jogként említhető, mely természeténél fogva kapcsolódik az élelemhez való joghoz. Mindkét jog az Alaptörvény XX. cikkében megfogalmazott testi és lelki egészséggel összefüggő alapjoggal van kapcsolatban.⁵¹

Természetüknél fogva azonban szociális alapjogként működnek, melyek az egészséghez való jogból erednek. Egyik jog esetében sem a konkrét palack vízhez vagy kenyérhez való alkotmányos jogot értjük, hanem azt, hogy az ezekhez való hozzáférés valósuljon meg mindenki számára egy fajta szociális alapjogként.

6. Az egyenlő bánásmód érvényesülése a vízhez való jog kapcsán

Az egyenlő bánásmódra való utalást a Vksztv. preambulumban találunk közvetlenül, mely alapján a jogalkotó célja az objektív átlátható és egyenlő bánásmódon alapuló szabályozás. A preambulumban szabályozott elv érvényesülését közvetlen módon az egyenlő bánásmód követelményéről szóló 2003. évi CXXV. tv. (továbbiakban Ebktv.) is elősegíti. Az Ebktv. egyrészt meghatározza a kötelezettek és a jogosultak oldalát is a személyi hatályában.⁵² A törvény 4. § f. pontja alapján a közjogi kötelezettek oldalán felsorolja az állami szervek mellett a közműszolgáltatókat is. A közműszolgáltatók kötelesek eljárásuk során, akár szerződéskötésről van szó, akár szolgáltatásnyújtásról az egyenlő bánásmód követelményét betartani. Az Ebktv. 3. § (1) d, pontja magyarázza meg, hogy a jelen jogszabály alkalmazása körében mit kell közszolgáltatásnak tekinteni. A fogalom meghatározásban a víz és a szennyvíz szolgáltatás is szerepel. Ennek megfelelően a vízhez való jog és a vízhez való hozzáférés kapcsán az egyenlő bánásmód követelményét biztosítani kell. A kérdés, hogy az egyenlő bánásmód érvényesülését milyen kontextusban szükséges értelmeznünk? Abban az értelemben, hogy mindenkinek ugyanolyan módon jár, vagy olyan értelemben, hogy a hozzáférés joga érvényesülésénél kell-e figyelembe venni? Véleményünk szerint az egyenlő bánásmód értelmezése kettős síkon valósul meg a vízhez való jog kapcsán a vizsgált kontextusban. Egyrészt az azonos helyzetben lévők közötti különbségtétel nem lehet indokolt. Az azonos helyzetben lévők azonos jogokkal rendelkezzenek a vízzel kapcsolatos szolgáltatások vonatkozásában. Ez az értelmezési tartomány pedig a szolgáltatás minőségével függ össze.

A másik értelmezési tartomány a szolgáltatáshoz való hozzáférés egyenlősége. Mindenkinek azonos feltételek mellett legyen lehetősége hozzáférni a szolgáltatáshoz. Ez nem jelenti feltétlenül azt, hogy mindenkinek azonos szintű szolgáltatás jár. Hiszen itt eltérő helyzetben lévő személyekről beszélünk. Az egyenlő bánásmód követelményének a szolgáltatáshoz való hozzáférésben kell első sorban érvényesülnie. Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését az egyes fogyasztók esetében az ellátás megfelelően indokolt korlátozása. A vízhez való hozzáférés korlátozása nem lehet önkényes, és természetesen az arányosságot, mint központi fogalmat is vizsgálni szükséges.⁵³

⁵¹ Téglásiné 2017, 130.

⁵² Jakab 2016, 20.

⁵³ Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes Közös Jelentése az AJB-5527/2013 számú ügyben.

A víz korlátozásának arányossága, és hozzáférés egyenlősége a nagy nyilvánosságot kapott ózdi esetben fontos szerepet játszott. Az ügy tanulságai kapcsán elmondható, hogy az egyenlőség és a szolidaritás fogalmai összekapcsolódnak. A vízhez való hozzáférésnek az egyenlősége az csak abban az esetben valósulhat meg, ha a társadalombiztosításhoz hasonlóan megfelelően működik a társadalmi szolidaritás.⁵⁴ A hozzáférés nem arányos korlátozása és a szolgáltatók nem megfelelő szintű fellépése nem segíti elő a jogok érvényesülését. Ez a következtetés levonható az alapvető jogok biztosának azon jelentéséből, melyben azt az integrált hatósági ellenőrzési gyakorlatot vizsgálta, melyet egyes miskolci külvárosi területeken folytatnak a hatóságok és a közműszolgáltatók közösen.⁵⁵

A vizsgált ügyeknek az egyenlő bánásmóddal való összefüggését adja, hogy mind az ózdi, mind a miskolci esetben a vízkorlátozással vagy a fokozott ellenőrzésekkel érintett társadalmi csoportok a többségi társadalomhoz képest valamilyen védett tulajdonsággal rendelkeznek. Ezek a védett tulajdonságok általában a származás, a faj és a társadalmi helyzet. Ezek a védett tulajdonságok nem elkülönülten, hanem kumuláltan jelentkeznek. A vizsgált esetekben az érintett személyek társadalmi helyzete rossz, vagy kilátástalan, mely az esetek egy jelentős részében függ össze a származással vagy fajbéli meghatározással, mint védett tulajdonsággal. A korábbiakban említett mindkét ombudsmani jelentés kitér arra is, hogy az adott intézkedések vajon összefüggésbe hozhatók-e az Ebktv. szabályaival? Az összefüggés a vizsgált esetekben kimutatható az indirekt (közvetett) hátrányos megkülönböztetés és egyes esetekben a jogellenes elkülönítés tényállási elemei mentén. Az ombudsmani jelentésekben visszatérő kérdés, hogy az arányosság követelménye betartásra került-e? Az Alapvető jogok biztosának is el kell végeznie az arányossági tesztet. Az arányossági teszt mutatja ki, hogy történt-e jogsértés. Ha történt jogsértés, akkor az arányban áll-e az elérendő céllal? Ilyen módon a szociális helyzet összekapcsolódik a vízhez való hozzájutás egyenlőségével.

A szociális szükséglet és az egyenlő bánásmód kérdését azonban nem csak rászorultsági alapon tudjuk megvizsgálni. Az tény, hogy a rászorultsági alapon való meghatározottsága a gyakoribb. Az egyenlő bánásmód kérdése és ezen keresztül a vízhez való egyenlő hozzájutás kérdése olyan esetekben is felmerülhet, amikor az adott önkormányzat mulasztással követi el a különbségtételt. A vizsgált esetben az egyik megyeszékhelyen egy bizonyos terület belterületi státuszt kapott. A panaszos ennek a területnek egy olyan utcájában lakott, amely részben közművesített. Ahol Ő lakik az a rész nem. Az utcának a belterületté minősítése 1997-ben valósult meg. Azóta eltelt 20 év és az utca teljes közművesítése nem történt meg. A beadványozó saját fúrt kúttal rendelkezik ugyan, de ezt nem tekinti végleges megoldásnak. Az önkormányzat felismerte az utóbbi időszakban a kötelezettségét és tervbe vette a hálózat bővítését az érintett területen. Az alapvető jogok biztos megállapította, hogy az idő előrehaladtával nem egy túlzott elvárás, hogy a kérelmező szeretné a vízhez való jogát gyakorolni.

⁵⁴ Tóth 2013, 15.; Mélypataki 2017, 25.; Vallasek 2018, 12.

⁵⁵ Az alapvető jogok biztosja és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése, az AJB-1474/2014. számú ügyben.

Az önkormányzat tervezése üdvözlendő, de önmagában még nem jelenti a hiányosságok pótlását. Külön a jelentés ugyan nem tér ki az egyenlő bánásmód kérdésre, de kiolvasható, hogy indokolatlan különbségek fenntartása valósult meg a kérelmező hátrányára az azonos helyzetben lévő más belterületi ingatlannal rendelkezőkhöz képest.⁵⁶ Az azonos helyzetben lévőkhöz képest történt meg az egyenlő bánásmód követelményének a megsértése egyéb védett tulajdonság alapján. Az egyéb védett tulajdonság ebben az esetben a lakóhely volt.

Az egyenlő hozzáférés kérdésének a vizsgálata, ahogy azt korábban már említettük nem önmagában kell, hogy megvalósuljon a vízjog kapcsán. A vízhez való hozzáférés kapcsán meg kell vizsgálnunk a szolidaritási elemet is. Az egyenlő bánásmód kérdésének a vizsgálata arra ad magyarázatot, hogy valamilyen védett tulajdonság alapján történik e különbségtétel az egyes fogyasztók között? A különbségtétel általában olyan védett tulajdonságok alapján valósul meg, melyek a társadalmi és szociális helyzettel vannak kapcsolatban. Éppen ezért a hazai jogi környezet további vizsgálatát a szolidaritás és a szociális elv vizsgálata mentén folytatjuk.

7. A szolidaritás és a szociális elv kapcsolata vízhez való hozzáféréssel

Mind a vízhez való jog, mind az élelemhez való jog a jogirodalmi nézetek szerint a harmadik generációs jogok közé tartoznak. Ezeket a jogokat szokás globális vagy szolidaritási jogoknak is nevezni.⁵⁷ Ezeknek a jogoknak a lényege, hogy már nem bontható le egyes személyekre, hanem embercsoportokat megillető jogról van szó.⁵⁸ Ez a kérdésnek az általános megközelítése. A tanulmányunkban azonban mi a konkrét jogi helyzetekkel szeretnénk foglalkozni. Elsősorban a szolidaritásnak azzal az értelmezéssel, ami a második generációs szociális jogokkal kapcsolódnak össze. A társadalmat egy olyan közösségként szükséges értelmeznünk, melyben a piac hatásai érvényesülnek és hatással vannak a társadalom szerkezetére is. Ebből a szemléletből kiindulva mindig lesznek nyertesek és vesztesek. A társadalom feladata pedig a kompenzálás. Egy olyan kockázatközösség kell legyen, mely a szolidaritás elvének érvényesülésével kell kompenzálja a veszteseket. A kompenzálás megjelenhet az egyén vagy egy csoport szintjén is. Ha ezt összekapcsoljuk a vízhez való hozzáférés jogával, akkor olyan intézkedésekről kell beszélnünk, amely az arra rászorulóknak segít abban, hogy valamilyen formában hozzájussanak a vízhez, és így az élethez való joguk is biztosítva legyen. A társadalmi ellátórendszereket minden esetben a szolidaritás mozgatja. A vízhez való hozzáférésnek a biztosítása javíthatja a szegény háztartások méltóságát és függetlenségét és idő takarít meg számukra.⁵⁹ A szolidaritás szükségességét a jogalkotás mellett a jogalkalmazásban is ki kell emelni. Az ombudsman a AJB-5527/2013 számú ügyben kifejtett véleménye szerint a vízhez való jognak négy sarokköve van.

⁵⁶ Az alapvető jogok biztósának Jelentése az AJB-858/2017. számú ügyben.

⁵⁷ „Az emberiség közös öröksége elmélete” Raisz 2012b, 158.

⁵⁸ Téglásiné 2017, 80.

⁵⁹ Mehta & Madsen 2005, 154.

Ezek közül is kiemelkedik, hogy az alapvető jogok biztosa szerint a társadalmi szolidaritásnak alapvető fontossága azok irányában, akik jövedelmi viszonyaik miatt a méltányos díj megfizetésére sem képesek. Ez utóbbi azzal van összefüggésben, hogy többen vannak olyanok a társadalomban, akik nem tudják fizetni a közüzemi számláikat, így a vízszolgáltatást sem. A szolidaritás gyakorlásának több aspektusa is van. Az egyes jogintézményeknek a feladata a segítségnyújtása speciális eszközökkel. A jogintézmények egy része a fogyasztóvédelem területén található, a másik részét pedig a segélyezési jog egyes területein kell keresnünk.

7.1. A védendő fogyasztó

Az egyes közmű szolgáltatók és a jogalkotó is fokozatosan felismerték, hogy vannak olyan fogyasztók, akik nem tudják az általuk meghatározott díjat egészen vagy részben megfizetni. A fizetési nehézségek általában összefüggnek a fogyasztó társadalmi és vagyoni helyzetével is. A társadalmi helyzet pedig csökkenti annak a lehetőségét, hogy a közmű szolgáltatásokat igénybe tudják venni. Másrészt ezeken a területen nincs is szerződési kényszer, mint a hulladékszállítás és a kéményseprés esetében. A jogalkotás azonban felismerte először a villany és a gázszektorban, hogy szükséges ennek a kategóriának a megalkotása. Ezt követően a víziközmű területen is bevezették a jogintézményt. A védendő fogyasztói státusz bevezetésének a célja, hogy a lakhatás megőrzése, illetve a hajléktalanná válás megelőzése érdekében a legnehezebb anyagi körülmények között élők speciális védelmet élvezzenek az energiaszolgáltatás tekintetében is. A védendő fogyasztó körén belül két kategóriát különböztetünk meg. A védendő fogyasztók egyik kategóriája a szociálisan rászoruló, a másik kategóriája pedig a fogyatékossgal élő fogyasztók csoportja. A Vksztv. 2. § 29. pontja szerint a védendő felhasználó az a természetes személy felhasználó, ideértve a mellékvízmérővel rendelkező elkülönített vízhasználót, valamint a fogyatékkal élő felhasználót is, aki jogszabályban meghatározott szociális helyzete alapján a víziközműszolgáltatásban megkülönböztetett feltételek szerint vehet részt. A víziközműszolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II.27.) Korm. rendelet alapján szociálisan rászoruló felhasználónak azt a természetes személyt kell tekinteni, aki, vagy akinek a háztartásában élő személy: (a) a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 32/B. §-a szerinti időskorúak járadékában részesül; (b) a Szocvtv. 33. §-a szerinti aktív korúak ellátására jogosult; (c) a Szocvtv. 38. §-a szerinti lakásfenntartási támogatásban részesül; (d) a Szocvtv. 40-44. §-a szerinti ápolási díjban részesül; (e) a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 19. §-a szerinti rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül; (f) a Gyvt. 25. §-a szerinti otthonteremtési támogatásban részesült, a támogatás megállapításától számított 3 éven keresztül; (g) a Gyvt. 54. §-a szerinti nevelőszülő, aki saját háztartásában neveli a gondozásába helyezett átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermeket, vagy (h) a hitelszerződésből eredő kötelezettségeiknek eleget tenni nem tudó természetes személyek lakhatásának biztosításáról szóló törvény alapján a Nemzeti Eszközkezelővel bérleti jogviszonyban áll.

A fenti felsorolás első ránézésre elég széleskörűnek hat, és sok élethelyzetet foglal magában. Azonban azt is észre kell vennünk, hogy a felsorolt jogintézmények egy része 2015. március 1-től nem létezik, vagy nem a hivatkozott néven. A hivatkozott Szocvtv. ugyanis egy jelentős módosításon esett át. Melynek következtében a lakásfenntartási támogatás a korábbi formájában teljesen megszűnt. A jogintézmény egy olyan pénzbeli szociális ellátás volt, melyet természetben nyújtottak az önkormányzatok. Aki jogosult volt lakásfenntartási támogatásra az megjelölhette, hogy melyik közüzemi díj terhes számára és a támogatás összegét az önkormányzat a fogyasztó nevében belepótolta átutalással az érintett közműszolgáltató részére. A jogszabály állami feladatként határozta meg ennek a támogatásnak a kifizetését.

A jogszabálymódosítás teljes egészében megszüntette a jogintézményt ebben a formájában. Ehhez hasonló megoldást a Szocvtv. 45. §-ban leírt települési támogatás foglal magában. A települési támogatás keretében nyújtható támogatás különösen (a) a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez, (b) a 18. életévét betöltött tartósan beteg hozzátartozójának az ápolását, gondozását végző személy részére, (c) a gyógyszerkiadások viseléséhez, (d) a lakhatási kiadásokhoz kapcsolódó hátralékot felhalmozó személyek részére. A fentiekén túl a Szocvtv. 45. § (2) szerint az a) pontban meghatározott lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadásokhoz való hozzájárulást lakásfenntartási támogatásnak kell tekinteni. A jogalkotó egyrészt kötelező állami feladatból választható önkormányzati feladattá alakította át ennek a támogatásnak a megadását. Másrészről felmerül a kérdés, hogy a védendő fogyasztónak minősül-e az a személy, aki a települési támogatás keretében nyújtott lakásfenntartási ellátás jogosultja? Ha csak a jogszabály szövegét nézzük, akkor nem, mivel egy megszűnt jogintézményre történik visszautalás és az új szabályok említésre sem kerülnek. Ha a gyakorlatot nézzük akkor viszont igen. Kutatásunk során megvizsgáltuk azokat a kérelmeket, amelyeket az egyes szolgáltatók alkalmaznak. A vizsgált kérelmek mindegyikén a lakásfenntartási ellátás, mint jogosító tényező a Szocvtv. 45. §-ra való hivatkozással szerepel. Ennek az oka az, hogy a jogszabály szövegben egy implicit módon megfogalmazott jogszerű értelmezés húzódik meg. Ezen értelmezés alapján ez a jogintézmény átveszi a korábbi lakásfenntartási támogatás helyét. Ha egyéb jogszabály lakásfenntartási támogatást említ, akkor automatikusan a Szocvtv. 45. §-át kell érteni alatta.⁶⁰

A védendő fogyasztók másik csoportját a fogyatékkal élő felhasználók alkotják. A Vksztv 2. § 30. pontja alapján a fogyatékkal élő felhasználó az a személy, aki fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény szerinti fogyatékosági támogatásban részesülő személy, a vakok személyi járadékában részesülő személy, továbbá az a személy, akinek életét vagy egészségét a víziközmű-szolgáltatás felfüggesztése vagy annak korlátozása közvetlenül veszélyezteti. A védendő fogyasztók kategóriája azonban nem mindig különíthető el egymástól élesen. Sok esetben a két személyi csoport egybe esik. A fogyatékkal élő személyek nagy része szociálisan is rászoruló személynek minősülnek. Természetesen a rászorultságot és a fogyatékoságot is igazolni szükséges. Ha egyik, másik vagy mindkét állapot igazolásra került, akkor a szolgáltató felveszi az érintett személyt a védendő fogyasztók nyilvántartásába. A védendő fogyasztók a speciális helyzetüknek megfelelő segítséget kaphatnak.

⁶⁰ Tóth Zs 2016, 172.

A szociálisan rászorulókat fizetési kedvezményt kaphatnak fizetési haladék vagy részletfizetés formájában. A fogyatékossgal rendelkező fogyasztókat pedig különösen a méréssel, a leolvasással, a számlázással és a díjfizetési módokkal kapcsolatosan igényeinek megfelelő, különleges bánásmódban kell részesíteni. Abban az esetben, ha egy fogyasztó mindkét jogcímen jogosult a védett fogyasztó státuszra, akkor minden szolgáltatásra jogosult lehet. A nyilvántartásba történő felvételt követően a védendő felhasználó minden év március 31-ig köteles igazolni, hogy védettsége továbbra is fennáll. A határozott időre megállapított védettség esetén a védendő felhasználó a védettségre megállapított határozott időszak alatti években, illetve a védettség lejáratának évében mentesül a március 31-ei igazolási kötelezettség alól, a védettség lejáratának évében csak az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben előírtak szerint kell igazolnia a víziközmű-szolgáltató felé a védettsége fennállását

A védendő fogyasztók esetében pont az a lényeg, hogy ne kerüljenek ki a fogyasztói körből társadalmi-vagyoni vagy éppen egészségi állapotuk miatt. A védendő fogyasztó státusz esetében az a cél, hogy annak ellenére, hogy nem feltétlenül tudják a díjakat abban a formában teljesíteni, ami szükséges lenne mégse maradjanak ellátatlanul. A védendő fogyasztó kategória egy olyan jogintézmény, mely szolidaritási alapon biztosítja a vízhez való hozzáférést azon személyek számára, akik valamilyen formában rászorulnak. A védendő fogyasztó státusz azonban nem csak a fizetési nehézségek kapcsán van jelentősége, hanem abban az esetben is, hogy a fogyasztónak jogszabályi kötelezettsége a víz és szennyvíz hálózathoz kapcsolódni.

A fent idézett felsorolásból is kitűnik, hogy a védendő fogyasztói státusz első sorban a Szocvtv.-ben és Gyvt.-ben meghatározott élethelyzetekkel van összefüggésben. A Szocvtv.-ben meghatározott helyzetekben az érintett személyek egy fogyasztási vagy egy főre jutó jövedelme nem, vagy alig haladja meg a teljes öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegét a 28.500. forintot. Az időskorúak ellátása esetén a nyugdíjkorhatárt betöltő, de nyugdíjra nem jogosult személyeknek nyújt segítséget. Az aktív korúak ellátása esetén pedig az aktív korú, de a munkaerőpiacon jelen lenni nem tudó rászoruló személyeknek. Az ápolási díj esetében a közeli hozzátartozóját saját otthonában személyesen ápoló személyek megsegítéséről van szó. Az ápolási díjban részesülő személy nem tud munkát vállalni ápolási és gondozási feladatai ellátása kapcsán. Az ápolási díjban részesülő személy a költségvetési törvényben meghatározott alapösszegre jogosult. Az ápolási díj esetében merülhet fel a hipotetikus kérdés, a 2019. január 1-vel tervezett változtatások kapcsán. A változás eredményeképpen a gyermeküket ápolók ápolási díját havi 100.000 ft.-ra emelné a jogalkotó.⁶¹ Kérdés, hogy ez mennyiben változtat, ha változtat egyáltalán a rászorultság megállapítása vonatkozásában és a védendő fogyasztói státuszon? A felvetés az egyenlő bánásmód kérdésének a vizsgálatát is felveti és nem csak a vízhez való jog kapcsán, hanem a szociális ellátásokhoz való jog kapcsán. Ebben az esetben ez a két jogosultság erősen összekapcsolódik. Az ápolási díjra jogosultak között a jogalkotó különbséget tenne aszerint, hogy valaki a gyermekkorú személlyel vagy felnőttel van otthon.

⁶¹ Pap (2018) *100 ezerre emelkedik az ápolásra szoruló gyermekek után járó ápolási díj*, [https://merce.hu/2018/10/11/100-ezerre-emelkedik-a-gyermekek-apolasi-dija-de-mi-lesz-ha-felnonek/\[2018.10.28.\]](https://merce.hu/2018/10/11/100-ezerre-emelkedik-a-gyermekek-apolasi-dija-de-mi-lesz-ha-felnonek/[2018.10.28.])

A gyermekükkel otthon lévő személyeknek jár majd az emelt ápolási díj csak. Ha a jogalkotó erre figyelemmel kiemelné ezeket a személyeket a védendő fogyasztók közül, akkor duplán diszkriminációt követne el. Az egyik esetben hátrányosan megkülönbözteti azokat, akik nem gyermekkel vannak otthon. A másik esetben az épp kiemelt csoportot érné hátrányosan a vízhez való jog lehetőségének szűkülése. Egy ellátás összegének a növelése véleményünk szerint nem eredményezi, hogy a két csoport ne lenne azonos helyzetben, ezért a vízhez való hozzáférésnek is azonosnak kell lennie. Ez utóbbi gondolatmenetünk némileg hipotetikus, de fontosnak tartottuk lejegyezni, mert sok esélyt látunk a gyakorlati kérdések felmerülésére is.

7.2. Vízhez való hozzáférés biztosítása közszolgáltatási szerződés hiányában.

A vízhez való hozzáférés biztosítása az igénylő polgár és a víziközműszolgáltató cég között megkötött közszolgáltatási szerződés alapján valósul meg. Ez alapján felmerül a kérdés, hogy azok a személyek, akiknek nincsen ilyen szerződésük hogyan jutnak majd vízhez? Tipikusan olyan személyek vannak ilyen helyzetben, akik rászorulók, de a védendő fogyasztókra vonatkozó feltételeknek sem tudnak megfelelni. Jogosan merül fel a kérdés, hogy ezek a személyek vajon ellátás nélkül maradnak-e? A kérdés alapja, hogy az ivóvízhez való jog az Alaptörvényben is szerepel. A Vksztv. 57. § (11) alapján azon személyek részére, akiknek nincs közműszerződésük azok részére közkifolyón kell biztosítani az ivóvizet. Az érintett személy számára 300 méteren belül elérhetővé kell tenni a közkifolyót, ahonnan naponta minimum 20 liter/ fő vizet vételezhet. Ehhez az esethez kapcsolódik a korábban már idézett AJB-5527/2013 számú ügy. Az esethez hozzátartozik, hogy Ózd és az ózdi járás az ország legszegényebb területei közé tartozik, ezért fordulhat elő, hogy közel 1000 háztartásnak nincsen szerződése a vízművekkel. Az érintett személyek elsődlegesen egyes telepszerű lakókörnyezetben élők, szociálisan hátrányos helyzetűnek tekinthető, és a többségükben roma származású. Az alaptörvényből fakadóan és a Vksztv. szabályai alapján a vízi közű szolgáltatóknak szolgáltatási kötelezettsége van. A szolgáltatási kötelezettség alapja az Alaptörvény XX. cikkében megfogalmazott testi és lelki egészséghez való jog. Ezek alapján a szolgáltatóknak gondoskodnia kell arról, hogy ne csak a szerződéses fogyasztók, de a szerződéssel nem rendelkező személyek is hozzáférhessenek az ivóvízhez. A megfelelő mennyiségű és tisztaságú víz biztosításának első sorban a testi egészséghez való joggal van meg a kapcsolata. A közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás akkor biztosított, ha az ivóvízellátás legalább 20 l/fő/nap mennyiségben a lakóhelytől számítottan legfeljebb 150 méterben belül elérhető. Az említett esetben a szociális és a közegészségügyi kérdések jelentős mértékben össze is kapcsolódtak. A közkutaknak a város részéről történő lezárása olyan napon történt meg, amikor nyári melegben kánikulai időjárás volt. A város indoklása a közkutak lezárására a hirtelen megnövekedett vízfogyasztás volt és a közkifolyók elhelyezkedése. Az alapvető jogok biztosa az intézkedést indirekt diszkriminációnak minősítette. A diszkriminációs kérdéseken túl azonban felveti az arányosság kérdését is. Az arányosság összefügg a szolidaritással. A kérdés ilyenkor mindig az, hogy milyen mértékű szolidaritásra van szükség. Lehet-e mérni egyáltalán? Ennek a kérdésnek a megválaszolásához kapcsolódik az arányosság.

A kiindulópontunk, hogy a szolidaritás mértéke sosem korlátlan. Helyesebben nem is a szolidaritás a korlátozott, hanem a szolidaritás által ösztönzött cselekvés, vagy lehetőségek biztosítása, hasonlóan a társadalombiztosítás rendszeréhez. Önmagában sosem a korlátozás szükségessége a kérdés, hanem a mértéke. A vízhez való jog korlátozásának arányossága párhuzamba állítható az egyenlő bánásmód megsértése során alkalmazandó kimentési szabállyal. Az Ebktv. 7. § (2) a. pontja határozza meg a kimentési lehetőségeket.⁶² Az olyan: rendelkezés nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, amely a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos. Véleményünk szerint analógia útján a vízhez való jog korlátozására is alkalmazható az elv. Mindennek a kulcsa az arányosság. A jelen idézett ügyben azonban pont az arányosság hiányzott. Az önkormányzat által felhozott tulajdonhoz való jog nem állt arányban a vízhez való jognak és ezen keresztül az élet és testi épséghez való jog korlátozásával. A tanulmányunk záró részében az AB friss döntése alapján az Alaptörvény XX. és XXI. cikkeinek egymáshoz való viszonyát szeretnénk bemutatni.

7.3. Az arányosság gyakorlati kérdései és a vízhez való jog korlátozása a 13/2018. (IX.4.) AB határozat alapján

A jogalkotó a 2018. július 20-i rendkívüli ülésnapján elfogadta a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. tv. olyan irányú módosítását, mely a magáncélú kutak létesítését kivette az előzetes engedélyeztetésre köteles eljárások közül. A törvény szövegét a Köztársasági Elnök előzetes normakontroll keretében megküldte az Alkotmánybíróságnak. A Köztársasági Elnök indítványában elsősorban az Alaptörvény XXI. cikkében megfogalmazott egészséges környezethez való jogon alapul. Az indítvány kiemeli, hogy a törvénymódosításhoz kapcsolt belügyminisztériumi indoklás szerint a cél 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 vízellátási rendszer. A javaslat a karszt zárórétegek érintő és/vagy a kútmélységtől függetlenül a gazdasági célú kút létesítését engedélykötelessé tenné. Ezzel a rendelkezéssel lényegében széles mértékben biztosították volna a vízhez való hozzáférés jogát a lakosság számára. Ha nem is alanyi jogként jelentkezett volna, de ténylegesen korlátozás és engedélyeztetési kötelezettségek nélkül otthoni célra szabadon létesíthetett volna kutat. Az alkotmánybírósági döntés és az indítvány is első sorban a vízhez való jog hozzáféréseinek korlátozás indokát abban látja, hogy biztosítsa a vízhez való hozzáférés jogát. A XX. cikkben foglalt vízhez való jog korlátozása azért szükséges, hogy P) cikkben megfogalmazott természeti örökséghez és a XXI. cikkben megfogalmazott egészséges környezethez való jogon keresztül vízhez való jog érvényesülni tudjon.

Az engedély nélkül, ezáltal szakmai és minőségi előírások következmények nélküli figyelmen kívül hagyásának lehetőségével létesíthető kutak okozta minőségi

⁶² Gyulavári & Kádár 2009, 118-131.; Jakab 2016, 79.

állapotromlás jelentős kockázata ugyanakkor már a jelen generációk életfeltételeit is közvetlenül befolyásolhatja, nem csupán a XXI. cikk (1) bekezdésén, de adott esetben a testi és lelki egészséghez való jogot garantáló XX. cikk (1) bekezdésén keresztül, melynek érvényesülését Magyarország többek között az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosításával segíti elő.⁶³ Azonban a XX. cikk szerinti vízhez való jognak és a XXI. cikk szerinti vízhez való jog konfliktusában a szociális elem is megjelenik. Ahogy Varga Zs. András alkotmánybíró külön véleményében is kiemeli: „*Az ivóvízhez hozzáfutás alapjogi jellegét ugyan az Alkotmánybíróság eddig nem mondta ki, de nem képzelhető el élet ivóvíz nélkül. Márpedig nem mindenki számára áll rendelkezésre vezetékes ivóvíz, annak hiányában pedig a saját kút lehet az egyetlen vízforrás. Ilyen esetben pedig az ivóvízhez jutás engedélyhez kötése nyilvánvalóan nem alkotmányos megoldás.*”⁶⁴

A vízhez való jognak, mint szociális alapjognak az értelmezése pont abból indul ki, hogy nincs mindenkinek megfelelő anyagi forrása arra, hogy a vízhez való hozzáférését megfinanszírozza. Ezért is fontos, hogy a jog gondoskodik azon személyek vízhez való hozzáféréséről is, akik önerőből nem jutnának a szolgáltatáshoz. Ennek a kérdésnek a vizsgálata a kútfúrasi szabályokkal összefüggésben is fontos. Kutak fúrása elsődlegesen azon személyek esetében lehet fontos, akik más módon nem jutnak vízhez, vagy azért, mert nincs kiépített közmű, vagy azért, mert nincsenek meg az anyagi lehetőségei. Itt első sorban olyan vízfogyasztókról beszélünk, aki szerződés nélküli fogyasztók lennének, vagy a meglévő vízszolgáltatást szeretnék kiegészíteni költségcsökkentési céllal. A kérdés az, hogy az engedélyeztetési eljárás ténylegesen is aránytalan sérelemmel járna-e a lakosokra? Abból szükséges kiindulnunk, hogy a kutak kiépítése első sorban a vidéki települések és tanyák vízellátásában játszik jelentős szerepet. Ahogy a fentiekben is említettük sokszor a vezetékes víz alternatívája lehet a kút. A vezetékes víz hiánya sokszor az elmaradt régiókban jelentkezik főként az elszegényedett településeken vagy településrészekben. Az önkormányzatnak sokszor nincs pénze az infrastruktúra fejlesztésére. A fejlesztések elmaradásának az egyik oka nagyon sokszor a szociális ellátások kifizetése, mely elviszi a település költségvetésének jelentős részét. A településnek kevés a bevétele, nincs ipar és egyéb adóbevétel. Ebből fakadóan a helyben lakók jelentős része olyan személy, aki rászorulónak minősül. Sokaknál nincs vezetékes víz, de sokuknál előfordulhat kút, mely a vízhez való hozzáférés egyetlen forrása. A kérdés azonban, hogy a társadalmi helyzet okán erre a megoldásra szoruló személyek vízhez való jogának korlátozása-e az engedélyeztetés? A környezethez való jog érvényesülése az általánosan megfogalmazott ellenpólus. A vízbázisok elhasználódása, könnyebb szennyeződése,⁶⁵ ami a vízhez való hozzáférés lehetőségének szűkülését jelentené. Ebből következően az Alaptörvény XX. cikke alapján megfogalmazott vízhez való jog korlátozása az Alaptörvény XXI. cikke a környezet védelme érdekében a társadalomnak a vízhez való hozzáféréseinek biztosítása okán nem aránytalan korlátozás. A társadalom többségi tagjait érintő kollektív jogok gyakorlása bizonyos esetekben elsőbbséget kell élvezzen az egyén jogaival szemben. A felvázolt esetben a kútfúrasi tevékenység engedélyhez kötése elviekben nem jelenti a

⁶³ 13/2018. (IX.4.) AB határozat 72. pont.

⁶⁴ 13/2018. (IX.4.) AB határozat 136. pont.

⁶⁵ Raisz 2012c, 378.

szociális jogok csorbulását, ha ezzel a vízkincs jelentős része megóvható. Gyakorlati szempontból azonban mégis csak lehetséges, hogy mégis csak aránytalanságokat szül. Az aránytalanság abban áll, hogy rengeteg ember számára olyan kötelezettségek kerülnek előírásra, amit a moratórium időszak alatt nagyon sokan nem tudnak majd teljesíteni. A másik probléma ezen kutak 'legalizálásának' a költsége, mely a legalább 100.000. Ft-ot fog felemészteni. Ez az összeg a korábbi időszakokban engedéllyel állított kutak fennmaradási költsége. Minden összeg kutanként értendő, így, ha valakinek a több kútja is van, az a többszörösét fogja kifizetni.⁶⁶ A kérdés annyiban fontos, hogy az amúgy is rászoruló emberektől elvárható-e ilyen mértékű kiadás?

8. Összegzés

A vízhez való jognak, mint szociális alapjognak az explicit meghatározása a Szociális Pillér szövegében valósult meg elsőként. A gyakorlatban alkalmazásában azonban eddig is jellemző volt ez a megközelítés. Ez fakad lényegében abból, hogy a harmadik generációs jog,⁶⁷de természeténél fogva azonban szociális alapjogként működnek, melyek az egészséghez való jogból erednek és a közösségekhez kapcsolódnak inkább. A közösség tagjai azok, akik igénylik a szociális segítségnyújtás. A jogosultság alapját azonban nem a konkrét joggyakorlás jelenti majd, hanem a joghoz való hozzáférés egyenlősége. Az egyenlőség, arányosság és a szolidaritás fogalmainak a vizsgálata teszi teljessé a képet. Ezek az elemek minden szociális alapjognak a részét képezik. Ebből a szempontból a vízhez való jog természete kettős természetű. Egyrészt, mint harmadik generációs jog a címzettjei nem mindig meghatározhatóak. Ebből kifolyólag a többi harmadik generációs joghoz hasonlóan vitatott a kikényszeríthetősége. Azonban a vízhez való jog kapcsán az állam aktív szerepvállalása is szükséges. Ebben a kontextusban az állam fogalma tágan értelmezendő, felöleli a helyi önkormányzatokat is, amelyekre a szociális területeken hagyományosan nagy szerep hárul, úgy a szervezés, mint a finanszírozás terén.⁶⁸ Ez lényegében érvényesül a vízhez való jog esetében is. A vízhez való hozzáférést kell mindenki számára egyenlően biztosítani, ahol kell megszervezni. Az államnak soha sem a segélyezést kell célul kitűzni, hanem az egyén helyzetbe hozását: olyan körülmények megteremtését, közösségek létrehozását (támogatását), amelyek segítségével az egyén le tudja küzdeni szociális nehézségeit is.⁶⁹ A vízhez való jog pedig a fentiek alapján szociális alapjognak is minősíthető, mivel jelentős mértékű állami befektetésre van szükség ezen a területen, amivel megpróbálják helyzetbe hozni az embereket, azzal, hogy az egyenlő hozzáférés lehetőségét biztosítják a számukra. A hazai és a nemzetközi jogforrásokat elemezve elmondhatjuk, hogy a vízhez való jog mind amellet, hogy harmadik generációs jog szociális alapjog is, mely fakad az Alaptörvény XX. cikkéhez való kapcsolódásából is és a jogosultság fentiekben vázolt természetéből is.

⁶⁶ *Százéveket tart teljes bizonytalanságban a kúttörvények* 2018, https://hvg.hu/kkv/20181025_Betarthatatlan_a_kuttorveny [2018.10.30.]

⁶⁷ Szalai & Erdős 2018, 88.

⁶⁸ Szalai & Erdős 2018, 89.

⁶⁹ Halász szerk. 2018, 258.

Irodalomjegyzék

1. Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes Közös Jelentése az AJB-5527/2013 számú ügyben.
2. Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös ellenőrzési gyakorlatnak, a helyi lakásrendelet és a Miskolc környéki települések rendeletei módosításának, valamint a helyi önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb intézkedéseinek vizsgálatáról az AJB-1474/2014. számú ügyben.
3. Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB-858/2017. számú ügyben.
4. COM(2017) 251 final Proposal for an Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights Brussels, 26.4.2017.
5. COM(2017) 251 final Proposal for an Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights Brussels, 26.4.2017.
6. Conclusions of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection, International Labour Conference, 100th Session, 2011 (Geneva).
2. Dr. Téglásiné Dr. Kovács J (2017) *Az élelemhez való jog társadalmi igénye és alkotmányjogi dogmatikája*, PhD értekezés, Budapest, https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Kovacs_Julcsi_dolgozat.pdf [2018.10.16.]
7. European Parliament resolution of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights (2016/2095(INI)).
8. Gyulavári T & Kádár A M (2009) *A magyar antidiszkriminációs jog vázlata*, Bíbor Kiadó, Miskolc.
9. Halász I szerk. (2018) *Alkotmányjog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
10. Hendrickx F (2018) European Labour Law and the Millenium Shift: From Post to (Social) Pillar, In: Frank Hendrickx – Valerio de Stefano szerk., *Game Changers in Labour Law. Shaping the Future of Work. Bulletin of Comparative Labour Relations – 100*, Kluwer Law International BV, Netherlands.
11. Horváth M T, Bartha I & Szilágyi J E (2018) Hó és sár: a víz, mint érték vagy érdek. Képzelt beszélgetés a víz jogalanyisága felvetésének ürügyén, *Közjogi Szemle* 11(3), pp. 14–19.
12. ILO 2012., Proposal for Social Protection Floor (N. 202).
13. Jakab N (2016) *Az egyenlő bánásmód nemzetközi, európai és magyar összefüggései*, Miskolc, Bíbor Kiadó.
14. Jakab N & Szekeres B 2017, A munkajogi védelmi szabályozás múltja és jelene, in: Mélypataki G, szerk., *A szociális jog aktuális kérdései Magyarországon és az Európai Unióban*, pp. 55–69.
15. Jakab N & Szekeres B (2015) A munkavégzési viszonyok változásai és az arra adott válaszok, *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensum-Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, Tom. 16., pp. 141–159.
16. Joint statement of the social partners of 24 March 2017.

17. Kardos G (1996) A szociális jogok jogi kikényszeríthetőségének lehetőségei, *Esély* (6), pp. 21–32.
18. Kovács P (2011) *Nemzetközi közjog*, Osiris Kiadó, Budapest.
19. Környei Á (2011) *Emberi jogok a nemzetközi kapcsolatokban*, Egyetemi jegyzet, Piliscsaba.
20. Mehta L & Madsen B la C (2005) Is the WTO after your water? The General Agreement on Trade in Services (GATS) and poor people's right to water, *Natural Resources Forum* 29(2), pp. 154–164.
21. Mélypataki G (2017) A szociálpolitikát megalapozó tényezők és értékek, in: Jakab N, Mélypataki G & Szekeres B, *A szociálpolitika jogi alapjai a XXI. század társadalmi kihívásainak tükrében*, Bíbor Kiadó, Miskolc.
22. Morten Haugen H (2007) The Nature of Social Human Rights Treaties and Standard-Setting WTO Treaties: A Question of Hierarchy?, *Nordic Journal of International Law* 76, pp. 435–464.
23. Pap Sz I (2018) *100 ezerre emelkedik az ápolásra szoruló gyermekek után járó ápolási díj*, <https://merce.hu/2018/10/11/100-ezerre-emelkedik-a-gyermekek-apolasi-dija-de-mi-lesz-ha-felnonek/> [2018.10.28.]
24. Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed, COM(2018) 132final.
25. Raisz A & Szilágyi J E (2012) Az agrárjog és kapcsolódó területeinek (környezetjog, vízjognak, szociális jognak, adójognak) fejlődése az Európai Unióban, a nemzetállamokban és a WTO-ban - Development of agricultural law and related fields (environmental law, water law, social law, tax law) in the EU, in countries and in the WTO, *Agrár- és Környezetjog* 7(12), pp. 107–148.
26. Raisz A (2006) Az emberi jogok új kihívások előtt – avagy a globalizáció egyes kérdései, különös tekintettel a WTO-ra, *Collega* 2–3, pp. 238–241.
27. Raisz A (2010) *Az emberi jogok fejlődése az Emberi Jogok Európai és Amerikaközi Bíróságának kölcsönhatásában*, Novotni Alapítvány. Miskolc.
28. Raisz A (2012) A Constitution's Environment, Environment in the Constitution, *Est Europa- La Revue* Különszám(1), pp. 37–70.
29. Raisz A (2012a): A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről, in: Csák Cs, szerk., *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, pp. 151–159.
30. Raisz A (2012b): Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében – Kincs, ami nincs?, in: Raisz A, szerk., *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívása*, Miskolci Egyetem Kiadó, Miskolc, pp. 149–160.
31. Raisz A (2012c): A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, in: *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/2, pp. 371–382.
32. Raisz, A & Szilágyi J E (2017) Cross border issues of the Hungarian water resources, *Rivista Quadrimestrale di Diritto Dell'Ambiente* 7(1), pp. 73–98.
33. Social protection floor for a fair and inclusive globalization, Report of the Advisory Group chaired by Michelle Bachelet, Convened by the ILO with the collaboration of the WHO, Geneva, International Labour Organization 2011.

34. Spiegler T (2015) A vízhez való hozzáférés jogának megjelenése a helyi jogalkotásban, *Kodifikáció* 4(2), pp. 48–54.
35. Szalai A & Erdős Cs (2018) *Alkotmánytani és jogi alapismertetek*, Dialóg Campus, Budapest.
36. *Százszekereket tart teljes bizonytalanságban a kéttörvénykórosz*, 2018, https://hvg.hu/kkv/20181025_Betarthatatlan_a_kuttorveny [2018.10.30.]
37. Szekeres B (2018a) *A változó munkavégzés megjelenése és megítélése a bírói gyakorlatban*, *Miskolci Jogi Szemle* 13(1), pp. 128–144.
38. Szekeres B (2018b) *Munkajogon innen - munkaviszonyon túl: A gazdaságilag függő önfoglalkoztatás és annak munkajogi védelme*, PhD Disszertáció, Miskolc, doi: 10.14750/ME.2018.017.
39. Szekeres B (2018) A foglalkoztatási jogviszonyok átalakulása, a jogalkalmazás (és jogalkotás) előtt álló kihívások, in: Bankó Z, Berke Gy & Tálné Molnár E, szerk., *Quid Juris? Ünnepi kötet a Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete megalakulásának 20. évfordulójára*, pp. 439–450.
40. Szilágyi J E (2013) *Vízjog – Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolci Egyetem Kiadó, Miskolc.
41. Szilágyi J E (2015) A vízjogi szabályozási csomópontok továbbfejlesztésének lehetőségei, *Pro Futuro* 5(2), pp. 38–54.
42. Szilágyi J E (2015a) Vízhez való jog – ábránd vagy immáron valóság? Igényből az alapvető emberi jogként elismerés útján, *Közjavak* 1(1).
43. Szilágyi J E (2015b) Vízhez való jog – ábránd vagy immáron valóság? II. *Közjavak* 1(1), pp. 41–43.
44. Szilágyi J E (2018) *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.
45. The Bratislava Declaration of 16 September 2016.
46. The Rome Declaration of 25 March 2017.
47. Thielbörger P (2014) *The Right(s) to Water, The Multi-Level Governance of a Unique Human Right*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
48. Tóth H (2013) Alapkérdések, In: Tóth H szerk., *Szociális jog*, Miskolci Egyetem Kiadó, Miskolc.
49. Tóth Zs (2016) Települési támogatás, in: Hoffmann I & Mattenheim G, szerk., *Nagykommentár a szociális törvényhez*, Wolters Kluwer, Budapest
50. United Nations Human Settlements Programme. 2010. State of the world's cities 2010–11: Bridging the urban divide (London, Earthscan).
51. Vallasek M (2018) *Román társadalombiztosítási jog*, Forum Iuris, Kolozsvár.
52. WHO, World Health Statistics (Geneva) 2010.

Bianka Enikő KOCSIS*
**Certain Water Law aspects related to the development of the Nuclear Power
Plant of Paks****

Abstract

The ongoing Paks II investment in Hungary means a significant use of environment. Water is one of the components of the environment affected by this investment. For this reason, it is topical to examine certain rules of the Water Framework Directive in connection with this topic. Probably, the investment may have serious impacts on water of the Danube, since according to the plans it will be used to the refrigeration of the new blocks. According to this, the study examines a concrete provision of the abovementioned directive, the fulfilment of the obligation on achieving good state of surface and groundwater. This study based on the first and second instance environmental permits – after the analysis of these documents, it can be concluded, that the investment will not endanger the abovementioned provision on quality of water in case of proper implementation of the plans. Beside examination of the related legal provisions, method of historical analysis is also used in this study.

Keywords: nuclear law, water law, investment law, Hungarian Nuclear Power Plant of Paks

1. Introduction

At present one of the most important investments of the Hungarian energy sector¹ is the development of the Nuclear Power Plant of Paks (the so called Paks II. investment/project) – several news deal with it nowadays. It is one of the greatest industrial investment of this decade in our country. It has several reasons – for example Nuclear Power Plant of Paks² has a significant role in electricity supply of Hungary, since more than 50% of the production³ depends on it. However the currently operating blocks will be stopped between 2032 and 2037, for this reason the lack in electricity production must be recovered (this necessity is also enhanced by the reason, that according to statistics, in the future the demand on electricity will be increased with 1% yearly in Hungary⁴, according to the exact numbers⁵ until 2027 5500 megawatts,

Bianka Enikő Kocsis: Certain Water Law aspects related to the development of the Nuclear Power Plant of Paks – A Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos egyes vízjogi kérdések. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 64-95 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.64

* dr. jur., Local Government of Kisgyőr, e-mail: kocsis.bianka7@gmail.com.

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ In connection with legal regulation of the energy sector see especially: Olajos & Szilágyi Sz 2012.; Bányai 2014; Bányai & Fodor 2013; Szilágyi Sz 2012; Szilágyi Sz 2014.

² In connection with legal regulation of nuclear energy see more details: Szilágyi J E 2010.

³ See more details about sustainability of the production, and necessity of the development: Csák 2013; Fodor 2013.

⁴ Aszódi 2016.

⁵ Eck 2018, 2.

until 2032 7000 megawatts new electricity production capacity will be needed to established in our country.)

MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Limited Company⁶ has not started the exact construction yet, since a complex investment like this, requires a very difficult permitting procedure, and several permits (during this procedure) – number of them can be estimated as 6000⁷. Up to now the project has more than 300 permits – among them the most important ones⁸ are the site permit, the pre-connection permit, the environmental permit (which is one of the focus points of this study), and the water licence in principle (which is another focus point of this study), therefore the next substantial step will be the acquisition of the construction permit.

Operating of a nuclear power plant makes numerous impact on the environment, which legal analysis could be interesting. Such research areas are the followings: (a) air protection, (b) noise protection, (c) rules on Natura 2000 areas, (d) other topics related on nature conservation, (e) water protection, (f) etc. However because of the complexity and difficulty of these areas, in this study I will not examine all of them, I will focus only on water protection. Inside this topic I will deal with the *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy*⁹ (the so-called Water Framework Directive). Among the rules of the Directive¹⁰ duty on achievement of good status of surface waters and groundwaters connects the most properly to the topic of this study. Since it is needed to the correct examination of the topic of water protection, another significant point of this study is the water licence procedure.

In my research my hypothesis is the following: Paks II. investment does not endanger the good status of water of the Danube, and thus it does not harm related rules of the VKI.

I will start my study with examination of theoretical and legal background of environmental permitting procedure, in order to check the correctness of my hypothesis. After that I will summarize the exact permitting procedure of the Paks II. investment. Afterwards I will check whether certain parts of the environmental impact assessment study are in harmony with the abovementioned rules of the water framework directive. Finally, I will review some parts of the water licence procedure – I will deal with the related legal regulation and the present status of the project alike. Thus in my research I would like to find the answers of the following questions: (a) Has the environmental impact assessment study got parts on examining whether the good status of water of the Danube is in safe? (b) Were there any comments in connection with good status of water of the Danube during the first or second instance environmental permitting procedure? (c) What kind of comments were submitted?

⁶ In further: investor.

⁷ Zsiga 2018.

⁸ Zsiga 2018.

⁹ In further: VKI (Water Framework Directive).

¹⁰ See more details about examination of the Directive: Gayer 2007; Padisák, Ács, Borics, Buczkó & Grigorszky 2006; Wágner 2004.

- (d) With regard to the comments, were the first and second instance permissions legal?
(e) What are the potential risk factors during the water licence procedure?

To sum it up, in my research I intend to review and evaluate related regulations and legal documents of the investment, moreover I will use the method of historical analysis.

2. General rules of environmental permitting, and its procedure during the Paks II. investment

I have already examined the theoretical and legal background of environmental permitting,¹¹ and the environmental permitting procedure of Paks II. investment¹² in one of my former studies,¹³ therefore in the present study I will not analyse these topics in details, I will enhance only some significant elements of it.

According to the Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection¹⁴ the ongoing Paks II. investment means the use of the environment¹⁵ thus the exact construction works can be started only after acquiring the environmental permit.¹⁶ This is an integrated permit given by the environmental protection authority (types of it are the followings: (a) environmental permit given in an environmental impact assessment procedure, (b) integrated pollution prevention and control permit, (c) environmental operating permit), a sectorial permit, or any other authority's permit issued on the basis of administration resolution of the environmental protection authority.¹⁷ According to the related Government Decree,¹⁸ development of the Nuclear Power Plant of Paks needs an integrated environmental permit, namely an environmental impact assessment¹⁹ procedure.²⁰

¹¹ See further information in connection with history of environmental impact assessment: Fodor 1996; Bándi 1989; Radnai 1994.

¹² See further documents related to the environmental impact assessment of the Paks II. investment on the homepage of MVM Paks II., under the following reference: MVM Paks II. Zrt. c.

¹³ Kocsis 2017.

¹⁴ In further: Kvt (Act on General Rules of Environmental Protection).

¹⁵ According to Point 9. 4. § of the Kvt., use of the environment means an activity involving the utilization or loading of the environment or a component thereof that is subject to an official licence.

¹⁶ From the viewpoint of the topic the importance of it is the following. The new blocks will be refrigerated by water of the Danube, which could affect on heat load and water quality of this river seriously, for this reason it is one of the most important parts of the environmental impact assessment (and it also have some connections with rules of the VKI).

¹⁷ Horváth 2011, 55.

¹⁸ Governmental Decree No. 314/2005 (XII.25.) regarding the procedures of environmental impact assessment and the single procedure of authorization of utilization of the environment, Annexes 1-2.

¹⁹ See further rules on KHV: Csák 2008, 57–64.

²⁰ In further: KHV (environmental impact assessment).

Environmental impact assessment of the Paks II. investment was a really long procedure, it took for approximately five years, as you can see in the figure hereinafter (see Figure No. 1.). One of the reasons of this long duration, is that a long time is needed to make the environmental impact assessment study,²¹ to make the necessary examinations, and statistics, furthermore public consultations and public hearings also must be made in Hungarian and international level as well. Another reason of this long duration was the frequent activity of the ‘greens’. Although the investment got the I. instance permit on 29.09.2016, after less than a month the Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ Egyesület and the Greenpeace Magyarország Egyesület appealed against this decision at Pest County Government Office (they referred some shortcomings of the document).²² However the Government Office approved the I. instance decision (18.04.2017.). Nevertheless, on 26th of May the two abovementioned ‘green’ organizations appealed again at the Administrative and Labour Court of Szekszárd. Since it would had been appealed at Pécs District Office of Baranya County Government Office, it arrived 30 days later at the Administrative and Labour Court of Pécs, thus it rejected the appeal without hearing on 5.10.2017.²³

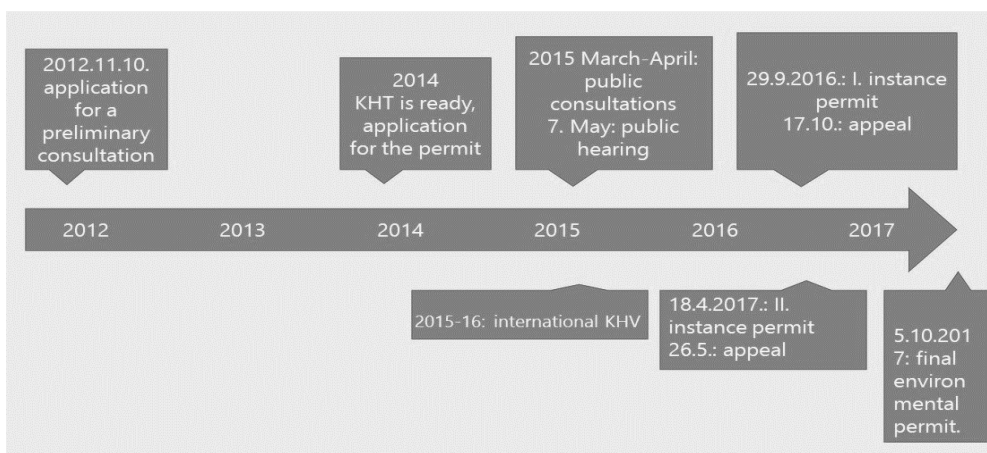


Figure No. 1.
Environmental impact assessment procedure of the Paks II. investment²⁴

²¹ In further: KHT (environmental impact assessment study).

²² See further information: Koritár 2016.

²³ Demokrata 2017.

²⁴ Own figure made on the basis of No. 78-140/2016. Decision of Baranya County Government Office (in further: I. instance permit).

3. Legal analysis of certain parts of the Paks II. KHT from the aspect of the Water Framework Directive

First of all, we have to enhance, that one of the most important environmental objective of the VKI is to achieve the good status of surface waters and groundwaters. Hungary would had to achieve this goal until 2015, but the deadline could be lengthened in certain cases. Nevertheless, the final deadline is 2027; however in an exceptional case, when the natural conditions are obstacles of achieving this objective, this goal is not compulsory. In 2010 the Hungarian water basin management plan²⁵ was set out in order to achieve this objective. This VGT was examined by the Committee during the procedure of drafting the Water Strategy of the European Union.²⁶ Since during this procedure the Committee gave some country specified recommendations in order to the effective execution of the water basin management plans. In case of Hungary several positive evaluation were set in the document, however some significant shortcomings were enhanced too, like reliability of status reviews, reasonableness of applying exemptions, and financing uncertainties.²⁷

Thus from water protection aspect one of the most important viewpoints which must be taken into consideration under the investment is not to jeopardise the achievement of good status of surface waters and groundwaters.

For this reason during the environmental impact assessment of Paks II, in the course of examining the quality of the Danube and other neighbouring surface waters, the following documents were taken into consideration, and been harmonised with the KHT: (a) Governmental Decree No. 314/2005 (XII.25.) regarding the procedures of environmental impact assessment and the single procedure of authorization of utilization of the environment; (b) No. 2000/60/EC Water Framework Directive, the Hungarian National Water Basin Management Plan; (c) KvVM Decree No. 31/2004 (XII. 30.), moreover (d) results of former researches of the field; (e) No. 8588-32/2012 DdKTVF official opinion conceived during the preliminary consultation; (f) results of examinations of biological elements.²⁸

The KHT of Paks II. has a separated part on Water quality assessment of the Danube and other surface waters pursuant to the Water Framework Directive (Part 12.). The concrete examination which was made from 2012 until 2013, covered the *Dunaföldvár-Baja* section of the Danube, and the followings: (a) *Kondor-tó*; (b) *Halász-tavak*; (c) *Faddi-Holt-Duna*; (d) *Tolnai-Északi-Holt-Duna*; (e) *Sió-csatorna*.²⁹ Parallelism with the VKI was examined by the following methods: (a) test methods of physical and chemical parameters in water; (b) phytoplankton testing; (c) phytobenthos testing; (d) macrophyte testing; (e) assessment of macroscopic aquatic invertebrates (macrozoobenthos); (f) assessment of fishes.³⁰

²⁵ In further: VGT (Water Basin Management Plan).

²⁶ See further information related on this topic: Szilágyi J E 2013.

²⁷ Szilágyi J E 2014, 74.

²⁸ MVM Paks II. Zrt. b, 139.

²⁹ MVM Paks II. Zrt d, 16–17.

³⁰ MVM Paks II. Zrt d, 22–39.

According to the KHT these are the potential impact factors during the construction period with regard to the examined waters: (a) groundwater extracted during groundwater depression; (b) treated municipal wastewater discharge; (c) the erection of a recuperation hydropower plant.³¹ As a result the KHT set that the nature of these impact factors is short term, poor, low significance, which can be avoided by monitoring, giving a proposed duration to take the suggested measures, and establishing buffer capacity on Danube wildlife.³²

According to the KHT impact factors in the period of standard operation are as follows: (a) water extraction from the Danube; (b) discharge of warmed up cooling water into the Danube; (c) discharge of purified process waste water; (d) discharge of purified municipal wastewater; (e) discharge of purified rainwater into the Danube.³³ The nature of these impact factors is long term, medium strength or poor, and low significance. Only cooling water discharge heat load was classified as ‘high significance’ – to manage it the KHT set the following suggested measures: (a) auxiliary cooling as necessary; (b) in low water stage summer periods standard operating maintenance, shut down.³⁴

To sum it up, according to the KHT, from water protection aspect the most significant impact factor during the operation of the nuclear power plant is its thermal discharge. Related restrictions are set in Annex I to Directive 2006/44/EC of the European Parliament and the Council: (a) in the case of cyprinid waters, the temperature measured downstream of a point of thermal discharge (at the edge of the mixing zone) must not exceed the unaffected temperature by more than 3°C; (b) thermal discharges must not cause the temperature downstream of the point of thermal discharge (at the edge of the mixing zone) to exceed 28°C. According to Hungary the general rules are set forth in Government Decree 220/2004. (VII.21.) on the protection of surface water quality and Decree 28/2004. (XII.25.) KvVM on the emission limits of water pollutants and the rules governing the application of these limits. The limit values for the thermal load of the aquatic environment must be specified based on independent analysis, taking into account the sensitivity and load bearing capacity of the recipient water, with a view to preserve the desirable chemical and ecological balances. No limitation is given on heat emission and exposure to heat in Decree 10/2010. (VIII.18.) VM on surface water contamination limits and the rules governing their application. Table I of Annex 4 in Decree 6/2002. (XI.5.) of the Minister of Transport and Water Management (KvVM) on the contamination of surface waters designated as drinking water sources or reserves as well as surface waters protected for fish sets the related limits. To this date, only a few surface waters have been categorized; these are listed in Annex 7 to Decree No. 6/2002. (XI.5.) of the Minister of Transport and Water Management.

³¹ MVM Paks II. Zrt d, 206.

³² MVM Paks II. Zrt d, 213.

³³ MVM Paks II. Zrt d, 214.

³⁴ MVM Paks II. Zrt d, 255.

The Danube is not included here, thus according to the relevant statute (as of June 7, 2014),³⁵ it does not qualify as a fish water. The classification of the Danube, or some of its sections, as a fish water of some type should be based on ecological impact assessment studies.³⁶

High priority facilities, and more specifically, nuclear power plants, are subject to a special regulation set forth in Decree 15/2001. (VI.6.) of the Minister for the Environment on the emission of radioactive elements to the air and to waters during the application of nuclear power, and on their control. According to (1) subparagraph of article 10. *“At high priority sites the following rules must be observed for protecting surface waters and water bearing formations against thermal contamination: (a) the temperature difference between the water to be discharged and the recipient water must not exceed 11°C, or 14°C if the temperature of the recipient water is less than +4°C; (b) the temperature of the recipient water measured anywhere in a section 500 meters downstream of the point of discharge must not exceed 30°C.”* Based on (1) subparagraph of Article 66 of Kvt, other heat load limits required for protecting water quality are determined by the supervisory authority in the course of licensing the use of the environment.³⁷

During the environmental permitting procedure several comments were submitted in connection with achievement of good status of surface waters and groundwaters (exactly on water of the Danube). Among them the most important ones are as follows: (a) during the I. instance permitting procedure a comment was submitted on that as a result of the KHT, the Danube does not belong to fresh waters. According to the comment, goal of the user of the environment was to avoid the 1,5-5 °C temperature change limit on fish species.³⁸ (b) During the II. instance permitting procedure several comments were submitted on water quality of the Danube by the Greenpeace and the Energiaklub. Among them two comments must be emphasized: (b/1) comment on lack of flood bed management plan; (b/2) thermal and nuclear discharge on Danube may harm the regulations of the VKI and the VGT on duty to maintain the good status of surface waters and groundwaters.³⁹

Despite the abovementioned comments, first and second instance permits were legal. That can be reasoned by the followings (in line with the comments above): (a) The KHT does not set that the Danube does not belong to fresh waters. However because of the abovementioned justification it does not belong to fishy waters, therefore its legal regulation is not compulsory on the investment.⁴⁰ From this aspect the environmental permit is irrefragable. But in my opinion the KHT should have a brief analysis on alteration of the investment if Danube would appear in this legal list, and it would become fishy water.

³⁵ According to the current version of the Decree, Danube does also not belong to fishy waters.

³⁶ MVM Paks II. Zrt. b, 59.

³⁷ MVM Paks II. Zrt. b, 60.

³⁸ I. inst. permit, 98.

³⁹ No. PE-KTF/203-40/2017. Decision of Pest County Government Office (in further: II. instance permit), 21.

⁴⁰ I. inst. permit, 98–99.

Since it could be possible that by the effect of environmental changes or activity of environmentalist Danube will belong to fishy waters, and changing of this legal categorization would have serious effects on the investment, ad absurdum it could be an obstacle of it, and it would have serious impacts on Hungary's energy supply as well. (b/1) The flood bed management plan is not a requirement of the environmental permit, it is required to made in the construction period of the investment. Moreover, although it is not part of the KHT, the I. instance authority drew the investor's attention to its posterior necessity.⁴¹ (b/2) The KHT sets that liquid radioactive wastewaters will be managed separately.⁴² Furthermore wastewaters emerged during operation of the nuclear power plant shall be discharged after strict chemical and radiological qualification. Thus effect of these emission will be irrelevant from radiation protection.⁴³ Consequently, according to the KHT good status of water of the Danube is not threatened by radioactive emissions. Moreover, according to the concerned authority, harm of VKI shall not be settled, because this Directive does not contain regulation on radiation protection.⁴⁴ (However in my opinion, although the VKI does not contain regulation on radiation protection, the investor shall take all the necessary measures to achieve and maintain good status of the Danube, and not to threaten its wildlife, since that is the goal of the Directive. Beyond this, behaviour of the investor is also reasonable, since it could lengthen the procedure, and ad absurdum it could be an obstacle of the investment.) Moreover the KHT comprises methods on thermal discharge of the Danube and results of the examinations, analysis of aggregated effects of the operating and the new blocks – and according to the concerned authority it is sufficient.⁴⁵

4. Water licence procedure

As I mentioned at the beginning of the study, one of the reasons of development of nuclear power plant of Paks, is the technical obsolescence, and termination of the operating permit. Thus, in order to the effective and safe energy production, reactors of Paks II will be constructed by the most developed technology, these are the so called generation 3+ reactor blocks. According to the plans, Paks II. will be consisted of VVER-1200 type blocks developed by Russia, they will operate by pressurized water technology. Presentation of this technology is not an objective of the study (see it briefly in figure no. 2.), but it is important to note, that as the name intimates it, it is operating by water – water is needed to refrigerate the power plant, end to produce steam, which is required to energy production.⁴⁶

⁴¹ II. inst. permit, 26.

⁴² II. inst. permit, 26.

⁴³ II. inst. permit, 49.

⁴⁴ II. inst. permit, 49.

⁴⁵ II. inst. permit, 51.

⁴⁶ Zsiga 2018.

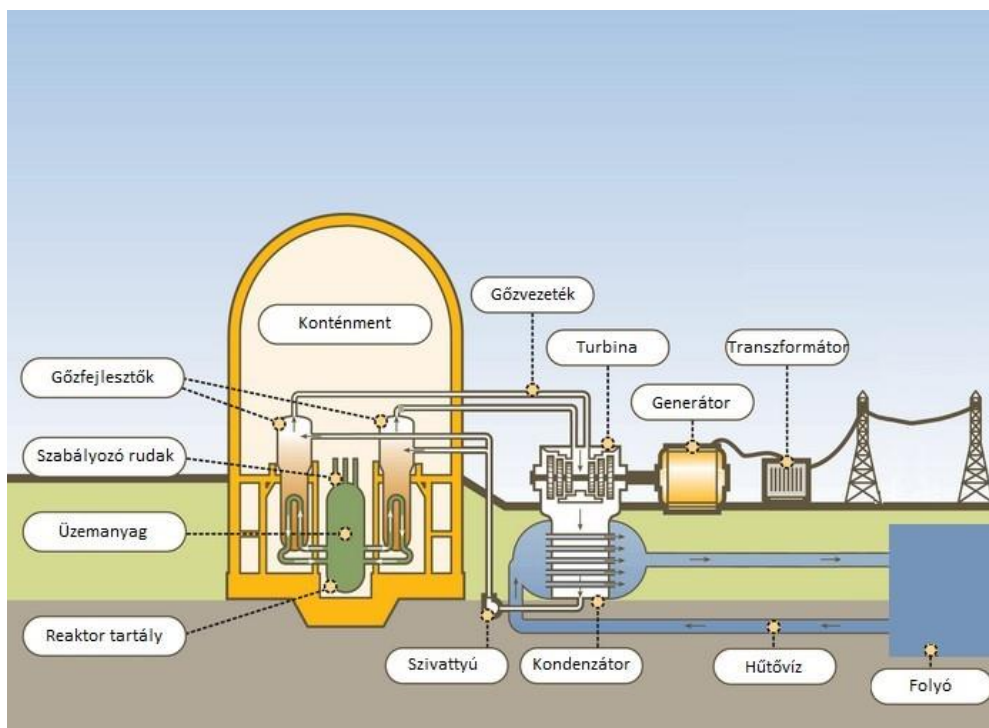


Figure No. 2.
Flowsheet of operation of the VVER-1200 type blocks⁴⁷

Because of the location of the power plant, and the flow regime of the river, Danube is the most practical solution for it.⁴⁸ However this activity requires hydraulic facility, and use of water, which is subject to authorization according to subparagraph (1) of article 28/A of Act LVII of 1995 on Water Management.⁴⁹

Abovementioned paragraph of the Vt. sets the periods of water licence procedure as well. These are as follows: (a) water licence in principle; (b) establishing permit; (c) operating permit; (d) termination permit (although this type of the permits does not related on establishing, or operating, but it is important to assess, that termination is also subject to authorisation – with regard to environmental interests⁵⁰); (e) special permit is needed to use hydrocarbon extraction target water facilities to extract thermal water – this permit is also issued by the water authority.

⁴⁷ Original Figure: Zsiga 2018.

⁴⁸ Before construction of the Nuclear Power Plant of Paks several other field were examined – eg. near the Tisza, however it were not suitable because of the low flow regime of the Tisza. – Portfolio 2017.

⁴⁹ In further: Vt. (Act on Water Management).

⁵⁰ See further rules on termination § 4/A of Decree No. 72 of 1996 (V. 22.) of the Government on water rights and duties of the water authority.

At this present from the aspect of the Paks II. investment, the first three permitting period⁵¹ has importance.

According to the legal regulation, acquisition of *water licence in principle* is not required to an investment like this, this is only an option.⁵² This kind of licence sets technical solutions and conditions of the planned water management objective in general, thus it does not authorize to do the exact water work, construct water facilities, or use water.⁵³ One of the key features of the water licence in principle, that its content is binding to the water authority during the establishing permit procedure (if the legal regulation and the conditions on which the decision based on do not change).⁵⁴

MVM Paks II. Zrt. applied for water licence in principle at Fejér County Disaster Management Directorate on 13. 12. 2014.⁵⁵ After that, the Zrt. was called for additional information, and it gave it, therefore the company acquired the licence on 12.06.2017.⁵⁶

With regard to the present status of the project we have to emphasize the subparagraph (6) of article 2 of the abovementioned Governmental Decree. It settles: „*water licence in principle is in effect until acquisition of the establishing permit of the declared water work or water facility, but maximum for a two-year-period. Its effect can be lengthened once with one year, if the conditions on which the licence is based did not change.*” Therefore, the water licence in principle is in effect until 2019, or in case of lengthen until 2020. According to the original plan, construction permit must be applied for in September of 2018, however it has not been applied yet (one of its reasons is the long examinations of the EU).⁵⁷ If it will be applied for in 2019, the licence will be in effect. However, in case of further continuance, the licence will not be in effect, when the investment will get the establishing permit. From the viewpoint of law, it is not an obstacle for the investment, since water licence in principle is not a condition for the establishing permit. Nevertheless, content of the licence will not binding for the water authority – and it could cause some difficulties, and more continuance. Although it is just a hypothetical situation, but it worse to draw attention to that, because continuance of the investment may cause higher costs. For example, if the construction will not be finished until 15.03.2026, Hungary must start the repayment of the loan came from Russia before finishing the project.⁵⁸ In my opinion, as a result of this process, Hungary may be forced to take additional loan because of the higher costs.

⁵¹ However in the future there will be a termination permit procedure too, but it does not connected closely to this topic, therefore this study does not examine it in details.

⁵² § 28/A (2) of Gov. Decree 72/1996. (V.22.).

⁵³ § 2 (1) of Gov. Decree 72/1996. (V.22.).

⁵⁴ § 2 (4) of Gov. Decree 72/1996. (V.22.).

⁵⁵ Aszódi 2015.

⁵⁶ Eck 2018, 28.

⁵⁷ Világgazdaság 2018.

⁵⁸ The reason of it is the regulation of the Article 3 of the Act XXIV of 2014.

In the procedure of water licence the next step is acquisition of the *establishing permit* after the water licence in principle. Acquisition of this permit is compulsory – according to the related Government Decree, this duty is on the investor, owner, or asset manager.⁵⁹ Beside giving other rights and duties, this kind of permit authorises its owner to do the declared water work, or to build the declared water facility.⁶⁰ Its effect has a declared duration, however under certain conditions it can be lengthened.⁶¹

According to the current status of the Paks II investment, next step of the project will be the application for construction permit. This is a really significant ‘permit package’ of the project, since by the acquisition of that the exact physical construction can be started. Thus water establishing permit procedure will be a part of this period, therefore its documents have not been accessed by the public yet.

Operating permit can be acquired in the third period of water licence procedure. It is necessary to the operation of the declared water facility, or use of water. This permit shall be applied by the person, who is subjected to the rights and duties arising from operation of the water facility or use of water.⁶² In this permitting period especially the followings⁶³ must be examined: (a) fulfilment of prescriptions set in the establishing permit and in the plans; (b) results of the trial operation with regard to prescriptions of Governmental Decree No. a 72/1996. (V. 22.), and the establishing permit; (c) in case of water work utilities, operating rules and other related legal prescriptions; (d) details on observing the legal prescriptions on use of water; (e) in case of water facility built on groundwaters, technical documentation settled in special legal regulation. Content of operating permit is also declared in the related Governmental Decree. According to this regulation, these are the minimum compulsory elements of the permit (depending on the subject of the procedure, and the features of the facility): „(a) the declared water facility, and use of water; (b) conditions of operation, rights and duties arising from it; (c) legal title of operation – when the entitled person of the establishing permit and the operating permit is not the same; (d) effect of the permit; (e) legal duty or exemption on payment of water resource fee regarding to use of water.”⁶⁴ In its decision water authority shall evaluate especially water management function of the facility, technical parameters, and other conditions related on operation set in the permit.⁶⁵

⁵⁹ § 3 (1) of Gov. Decree 72/1996. (V.22.).

⁶⁰ § 3 (6) of Gov. Decree 72/1996. (V.22.).

⁶¹ § 3 (7) of Gov. Decree 72/1996. (V.22.).

⁶² § 5 (1) of Gov. Decree 72/1996. (V.22.).

⁶³ § 5 (3) of Gov. Decree 72/1996. (V.22.).

⁶⁴ § 5 (4) of Gov. Decree 72/1996. (V.22.).

⁶⁵ § 5 (5) of Gov. Decree 72/1996. (V.22.).

5. Conclusions

Accordingly, my hypothesis (Paks II investment does not endanger the good status of water of the Danube, and thus it does not harm related rules of the VKI) is justified. In my study I examined the following questions: (a) Has the environmental impact assessment study got parts on examining whether the good status of water of the Danube is in safe? (b) Were there any comments in connection with good status of water of the Danube during the first or second instance environmental permitting procedure? (c) What kind of comments were submitted? (d) With regard to the comments, were the first and second instance permissions legal? (e) What are the potential risk factors during the water licence procedure?

To sum it up, environmental impact assessment study of the Paks II investment analyses maintenance of good status of water of the Danube in details. Especially Chapters 11. (Modelling of the Danube river morphology and Danube heat load) and 12. (Water quality assessment of the Danube and other surface waters pursuant to the Water Framework Directive) of the environmental impact assessment study⁶⁶ deal with this topic. During the procedure of environmental permitting (during the first and second instance procedures alike) several comments were submitted related on good status of water of the Danube. These are the most important topics (a) classification of water of the Danube (fresh water, fishy water), (b) flood bed management plan, (c) effects of radioactive emissions, thermal discharges related on water of the Danube. Despite of the submitted comments first and second instance permits were legal alike – the environmental impact study has no serious shortcomings, and it does not harm the examined regulations of the Water Framework Directive.

However one of the statements of the study (which is related on the first comment) must be enhanced here as a conclusion. Since in my opinion the KHT should have a brief analysis on alteration of the investment if Danube would appear in this legal list, and it would become fishy water. Since it could be possible that by the effect of environmental changes or activity of environmentalist Danube will belong to fishy waters, and changing of this legal categorization would have serious effects on the investment, ad absurdum it could be an obstacle of it, and it would have serious impacts on Hungary's energy supply as well. Furthermore this legal alteration may cause extra costs as well.⁶⁷

Chapter 12 of the KHT examines the correspondence with the VKI. This chapter declares several impact factors in constructional and standard operation period alike. However these factors do not threaten the Danube and other waters in case of taking the suggested measures.

⁶⁶ Parts of the environmental impact study, and the simplified public summary can be found under the link mentioned in the bibliography: MVM Paks II. Zrt. a.

⁶⁷ These costs are able to increase costs of the whole investment as well, and it could take effects on return of the investment. It is an important element of the topic of state aids examined by the European Commission.

Another great topic of this study is the water licence procedure, thus it analyses its periods in details (which are compulsory in case of Paks II as well) – these are the followings: (a) water licence in principle; (b) establishing permit; (c) operating permit. According to the current status of the project, it has already acquired the water licence in principle, at present documentation of application for establishing permit is being made, and approximately in 2020 the investor will apply for the operating permit too.

According to this process, another statement of the study must be emphasized here. Since with regard to legal regulations, the water licence in principle is in effect until 2019, or in case of lengthen until 2020. According to the original plan, construction permit must be applied for in September of 2018, however it has not been applied yet (one of its reasons is the long examinations of the EU). If it will be applied for in 2019, the licence will be in effect. However, in case of further continuance, the licence will not be in effect, when the investment will get the establishing permit. From the viewpoint of law, it is not an obstacle for the investment, since water licence in principle is not a condition for the establishing permit. Nevertheless, content of the licence will not binding for the water authority – and it could cause some difficulties, and more continuance. Although it is just a hypothetic situation, but it worse to draw attention to that, because continuance of the investment may cause higher costs. For example, if the construction will not be finished until 15.03.2026, Hungary must start the repayment of the loan came from Russia before finishing the project. In my opinion, as a result of this process, Hungary may be forced to take additional loan because of the higher costs.

To summarize the results of the study, in case of correct procedures of the future periods of the investment, it does not threaten the achievement of good status of water of the Danube (and other neighbouring surface and groundwaters).

However, this study raises several other research topics – for example the abovementioned environmental protection fields (in connection with the environmental permitting procedure): (a) air protection; (b) noise protection; (c) rules on Natura 2000 areas; (d) other nature conservation related topics; (e) etc. More important topic is the effect of problems of the abovementioned fields on each other, and on the whole investment (form legal aspect). Are there any general consequences which can be useful in the future (with regard to further development of Nuclear Power Plant of Paks, or construction/development of other power plants in Hungary, or from international aspects)? Finally it would be worth to examine environmental permitting procedures on development of nuclear power plants in foreign countries⁶⁸ (e.g. Finland, Poland, Slovakia, etc.).

⁶⁸ See a similar topic: Fodor 2010.

Bibliography

3. Aszódi A (2015) *Jelentés a Paksi Társadalmi Tanács számára a Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásáról*, 31 August, http://www.paks2.hu/hu/Dokumentumtarolo/20150831_P2_Jelentes_PTT.pdf [09.11.2018]
4. Aszódi A (2016) *A paksi kapacitás-fenntartási projekt aktualitásai*, presentation, Miskolci Akadémiai Területi Bizottság Klub, Miskolc, 25 May 2016.
5. Bándi Gy (1989) A környezeti hatásvizsgálat ma és holnap, *Magyar Jog* 36(4), pp. 317–327.
6. Bányai O & Fodor L (2013) Some environmental law questions related to the extension of Paks nuclear power plant, *Environmental Engineering and Management Journal* 13(11), pp. 2757–2763.
7. Bányai Orsolya (2014) *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Dela Könyvkiadó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, Debrecen.
8. Csák Cs (2008) *Környezetjog I. kötet. Előadásvázlatok az általános és különös részi környezetjogi gondolkodás köréből*, Novotni Alapítvány, Miskolc.
9. Csák Cs (2013) A jogi szabályozás aktualitásai a fenntarthatóság jegyében, *Műszaki Földtudományi Közlemények* 84(1), pp. 72–79.
10. Demokrata (2017) *Jogerős a Paks 2 beruházás környezetvédelmi engedélye*, 26 October, <http://www.demokrata.hu/hir/belfold/jogeros-paks-2-beruhazas-kornyezetvedelmi-engedelye> [27.10.2017]
11. Eck J (2018) *Paks II.: 2009-2018 – és tovább*, 20 September, http://magyarenergetika.hu/wp-content/uploads/2018/09/MESZ_2018/Eck_Jozsef.pdf [09.11.2018]
12. Fodor L (1996) A környezeti hatásvizsgálat intézményének kialakulása, szabályozásának alapkérdései, *Magyar Közigazgatás* 46(12), pp. 727–734.
13. Fodor L (2010) A környezeti hatásvizsgálat osztrák szabályai, a magyar és az európai közösségi joganyag tükrében, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* 8(8), pp. 69–93.
14. Fodor L (2013) Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán, *Miskolci Jogi Szemle* 8(2), pp. 23–42.
15. Gayer J (2007) *Víz keretirányelv*, *Vízmű Panoráma* 15(1), p. 16.
16. Horváth Sz (2011) Általános rész, in: Miklós L, ed., *A Környezetjog alapjai*, JATEPress, Szeged.
17. Kocsis B E (2017) Application of rights included in pillars of Aarhus Convention during the environmental impact assessment of the Paks II. investment, Az Aarhusi Egyezmény alappilléreit alkotó jogok érvényesülése a Paks II. beruházásra vonatkozó környezetvédelmi engedélyezés során, *Agrár- és Környezetjog*, 12(22), pp. 77–101.
18. Koritár Zs (2016) *Paks II környezetvédelmi engedélye jogszabálysértő és megalapozatlan*, 18 October, <https://tinyurl.com/y8t4ava5> [30.03.2017]
19. MVM Paks II. Zrt. a, *Környezeti Hatástanulmány*, <https://tinyurl.com/y6utw7pw> [06.11.2018]

20. MVM Paks II. Zrt. b, *Új atomerőművi blokkok létesítése a paksi telephelyen, Környezeti tanulmány, Közérthető összefoglaló*, <https://tinyurl.com/y8ju7xr6> [28.05.2017]
21. MVM Paks II. Zrt. c, *Vizsgálati anyagok*, <https://tinyurl.com/ybseokxw> [24.06.2017]
22. MVM Paks II. Zrt d, *A Duna és egyéb felszíni vizek vízminőségének vizsgálata a víz keretirányelv szerint*, <https://tinyurl.com/ydyg6cqn> [06.11.2018]
23. Olajos I & Szilágyi Sz (2012) A kistélepüléseken létrejövő távhő és termeletetési rendszerek energijogi problémái, *Magyar Energetika* 19(6), pp. 22–27.
24. Padisák J, Ács É, Borics G, Buczkó K & Grigorszky I (2006) A Víz Keretirányelv és a vízi habitatdiverzitás konzervációbiológiai vonatkozásai, *Magyar Tudomány* 167(6), pp. 663–669.
25. Portfolio (2017) A szomszédodban is megépülhetett volna Paks 2?, 1 April, <https://tinyurl.com/ycz85uae> [08.11.2018]
26. Radnai A (1994) A környezeti hatásvizsgálat alkalmazása Magyarországon, *Magyar Közigazgatás* 44(4), pp. 245–247.
27. Szilágyi J E (2010) Az atomenergia szabályozása, in: Szilágyi J E, ed., *Környezetjog II.: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, Novotni Alapítvány, Miskolc.
28. Szilágyi J E (2013) Az EU és Magyarország vízstratégiája, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 31, pp. 475–497.
29. Szilágyi J E (2014) A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Vízkeretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle* 9(1), pp. 73–94.
30. Szilágyi Sz (2012) Környezeti hatásvizsgálat a csernelyi biomassza alapú energetikai rendszer vonatkozásában, in: Csák Cs, ed., *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, pp. 170–179.
31. Szilágyi Sz (2014) The legal doctrinal basis of energy efficiency, in: Szabó Miklós, ed., *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai* 14., Gazdász-Elasztik Kft., Miskolc, pp. 269–275.
32. Világgazdaság (2018) *Paks II. létesítési terveit várja a magyar fél*, 20 November, <https://tinyurl.com/yqrjpkx> [22.11.2018]
33. Wágner J (2004) Gondolatok a 2000/60/EK direktíva (Víz Keretirányelv) közigazgatási vonatkozásairól, *Magyar Közigazgatás* 54(2), pp. 109–115.
34. Zsiga F (2018) *Minden, amit a Paks II. megvalósításáról tudni érdemes – Összefoglaltuk, folyamatosan bővítjük a legfontosabb információkat*, 26 July, <https://tinyurl.com/y9c6nonw> [05.11.2018]

KOC SIS Bianka Enikő*
A Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos egyes vízjogi kérdések**

1. Bevezetés

Ahogy an arról a híradásokból csaknem heti szinten értesülhetünk, a Paksi Atomerőmű bővítése (az úgynevezett Paks II. beruházás/projekt) a hazai energia szektort¹ tekintve az egyik legaktuálisabb, és legfontosabb beruházás jelenleg. Mondhatjuk, hogy az évszázad egyik legjelentősebb ipari beruházása magyarországi viszonylatban. Ennek többek között az a konkrét oka, hogy a Paksi Atomerőmű² Magyarország villamosenergia ellátásában kardinális jelentőségű, ugyanis a termelés³ mintegy 50%-át végzi. A jelenleg működő blokkok viszont technikailag egyre inkább elavultak, így 2032-2037 között leállításra kerülnek. Azonban az így kieső termelőkapacitást feltétlenül pótolni kell (e szükségességet fokozza továbbá az is, hogy számítások szerint a jövőben évente 1%-kal fog nőni a villamosenergia iránti igény hazánkban,⁴ konkrét számokban⁵ kifejezve várhatóan 2027-ig mintegy 5500 megawatt, 2032-re 7000 megawatt új hazai termelőkapacitás létesítésére lesz szükség.)

Az MVM Paks II. Atomerőmű Fejlesztő Zrt.⁶ a konkrét építési tevékenységet még nem kezdte meg, hiszen egy ilyen komplex beruházáshoz rendkívül összetett engedélyezési eljárás lefolytatására, és ennek során számos engedély megszerzésére van szükség melyeknek száma körülbelül hatezerre⁷ tehető. A jelenlegi állás szerint a projekt ezek közül már több mint háromszáz engedélyt megkapott – csak a legfontosabbakat⁸ említve ezek a telephely engedély, a villamos energia hálózathoz történő csatlakozáshoz szükséges elvi kapcsolódási engedély, továbbá a jelen tanulmány témájához szorosan

Bianka Enikő Kocsi: Certain Water Law aspects related to the development of the Nuclear Power Plant of Paks – A Paksi Atomerőmű bővítésével kapcsolatos egyes vízjogi kérdések. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 64-95 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.64

* dr. jur., Kisgyőr Község Önkormányzata, e-mail: kocsis.bianka7@gmail.com.

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Az energia szektorra vonatkozó jogi szabályozás kapcsán lásd különösen: Olajos & Szilágyi Sz 2012; Bányai 2014; Bányai & Fodor 2013; Szilágyi Sz 2012; Szilágyi Sz 2014.

² Az atomenergia szabályozásával kapcsolatban lásd bővebben: Szilágyi J E 2010.

³ A termelés fenntarthatóságáról, illetve a bővítés szükségességéről lásd bővebben: Csák 2013; Fodor 2013.

⁴ Aszódi 2016.

⁵ Eck 2018, 2.

⁶ A továbbiakban: beruházó.

⁷ Zsiga 2018.

⁸ Zsiga 2018.

illeszkedő környezetvédelmi engedély, illetve az elvi vízjogi engedély, így a következő fontosabb lépés a létesítési engedély megszerzése lesz.

Egy ilyen erőmű üzemeltetése számos környezeti hatással jár, amelyeknek vizsgálata jogi szempontból is érdekes lehet. Ilyenek területek lehetnek például: (a) levegő védelem, (b) zajvédelem, (c) Natura 2000-es területek érintettsége, (d) egyéb természetvédelmi jellegű kérdések, (e) vízvédelem, (f) etc. E területek komplexitása (hiszen az említett kérdéskörök vizsgálata egyenként is akár több tanulmány elkészítésének témájaként szolgálhatna) és a területi korlátok miatt azonban jelen tanulmányban nem kívánok mindegyik területre kitérni, a hatékonyabb elemzés érdekében a hangsúlyt inkább csak a vízvédelem problémakörére szeretném fektetni. Azon belül is főként *a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK irányelv*⁹ foglalkozom majd (amelyet Víz keretirányelvként is szokás említeni). Az irányelv¹⁰ rendelkezései közül pedig leginkább a felszíni és felszín alatti vizek jó állapotának elérésére vonatkozó kötelezettség vizsgálata kapcsolódik legszorosabban a témához. S mivel a vízvédelem, vízjog, mint témakör egyértelműen szükségessé, evidenssé teszi, a tanulmány másik sarkalatos pontjaként a Paks II. beruházáshoz kapcsolódó vízjogi engedélyezés folyamatára is bővebben kitérek majd.

Kutatásom során abból a hipotézisből indulok ki, hogy a Duna vízének jó állapotát nem veszélyezteti, és így a VKI vonatkozó rendelkezéseibe sem ütközik a jelenleg zajló Paks II. beruházás.

A hipotézis helyességének vizsgálata érdekében tanulmányomat a környezetvédelmi engedélyezés elméleti vonatkozásainak illetve a vonatkozó jogi szabályozás rövid áttekintésével, a fontosabb elemek kiemelésével kezdem. Ezután pedig röviden összefoglalom majd, hogy hogyan is zajlott a konkrét engedélyezési folyamat a paksi beruházás viszonylatában. Ezt követően pedig a szóban forgó engedélyezési folyamat eredményeképpen létrejött hatásvizsgálati tanulmány egyes releváns elemeit fogom megvizsgálni a víz keretirányelv említett rendelkezésével való összhang szempontjából. Végül részletesen foglalkozom majd a vízjogi engedélyezés egyes szakaszainak bemutatásával – a jogszabályi előírások bemutatásán túl, azzal párhuzamosan a projekt jelenlegi állásának ismertetésével is. E kutatás során tehát olyan kérdésekre keresem majd a választ, mint például: (a) a környezetvédelmi engedélyezés során elkészült hatástanulmány tartalmaz-e vizsgálatokat a Duna vízének jó állapota megőrzésének biztosíthatósága kapcsán? (b) Érkeztek-e olyan észrevételek az első- illetve a másodfokú környezetvédelmi engedélyezési eljárás során, amelyek a Duna vízének jó állapota garantálása szempontjából relevánsak? (c) Ha igen, melyek voltak ezek? (d) Az észrevételek fényében jogszerűen történt-e az első- illetve a másodfokú engedély megadása a paksi beruházás számára? (e) Milyen potenciális hatótényezőkkel, veszélyfaktorokkal kell számolni a vízjogi engedélyezés folyamatában?

Kutatásom során alapvetően törekszem tehát a vonatkozó jogi előírások, illetve az ügyben született jogi dokumentumok bemutatására, értékelésére, de emellett a történeti elemzés módszerét is kívánom alkalmazni.

⁹ A továbbiakban: VKI.

¹⁰ Az irányelv vizsgálata kapcsán lásd bővebben: Gayer 2007; Padisák, Ács, Borics, Buczkó & Grigorszky 2006; Wágner 2004.

2. A környezetvédelmi engedélyezésről általában, és a paksi beruházás kapcsán

A környezetvédelmi engedélyezés¹¹ elméleti, illetve jogszabályi háttérével, valamint a paksi beruházás környezetvédelmi engedélyezésének folyamatával¹² egy korábbi tanulmányomban¹³ már foglalkoztam, ezért jelen tanulmányban ezekre a témakörökre nem kívánok részleteiben kitérni, azoknak csak egy-egy fontosabb elemére, vonatkozására szeretném felhívni a figyelmet ehelyütt.

A Pakson jelenleg folyó atomerőművi beruházás a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény¹⁴ szerinti környezethasználatnak¹⁵ minősül¹⁶, ezért a tényleges építési munkaálatok csak a vonatkozó környezetvédelmi engedély birtokában kezdhetők meg. Ez egy a környezetvédelmi hatóság által kiadott integrált engedély (amelynek típusai: (a) hatásvizsgálat alapján kiadott környezetvédelmi engedély, (b) egységes környezet-használati engedély, (c) környezetvédelmi működési engedély), szektorális engedély, vagy a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalása alapján más hatóság által kiadott engedély formájában jelenhet meg.¹⁷ A Paksi Atomerőmű bővítése a vonatkozó kormányrendelet szerint olyan tevékenységnek minősül, amelynek megkezdéséhez integrált környezetvédelmi engedély megszerzése, azon belül is környezeti hatásvizsgálat¹⁸ lefolytatása¹⁹ szükséges.²⁰

A konkrét paksi hatásvizsgálati eljárás egy meglehetősen hosszú folyamat volt, közel öt évet vett igénybe, ahogyan azt a lenti ábra is mutatja (lásd az 1. számú ábrát). Ennek oka egyrészt magának az eljárásnak a természetéből is adódik, hiszen már önmagában a környezeti hatástanulmány²¹ elkészítéséhez is alapos vizsgálatok lefolytatása, különböző statisztikák, felmérések elkészítése szükséges, amelyek mind-mind időigényes tevékenységek, illetve hazai és nemzetközi szinten egyaránt szükséges

¹¹ A környezetvédelmi engedélyezés kialakulásáról, történeti vonatkozásairól lásd bővebben: Fodor 1996; Bándi 1989; Radnai 1994.

¹² A Paks II. beruházáshoz kapcsolódó környezeti hatástanulmány összeállítását megalapozó vizsgálati anyagokat lásd az MVM Paks II. honlapon, az alábbi hivatkozás alatt: MVM Paks II. Zrt. c.

¹³ Kocsis 2017.

¹⁴ A továbbiakban: Kvt.

¹⁵ A Kvt. 4. § 9. pontja értelmében környezethasználat alatt a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenységet értünk.

¹⁶ A téma szempontjából ezt azért is érdemes kiemelni, mert a tervek szerint az új blokkok hűtéséhez a Duna vizét fogják felhasználni. Ez azonban olyan nagy jelentőséggel bírhat a Duna hőterhelése szempontjából, hogy így az elkészült hatástanulmány egyik kardinális elemét képezi, illetve befolyásolhatja magának a Duna vízének minőségét is (ami már a VKI rendelkezéseit is érinti), így szorosan kapcsolódik jelen tanulmány témájához.

¹⁷ Horváth 2011, 55.

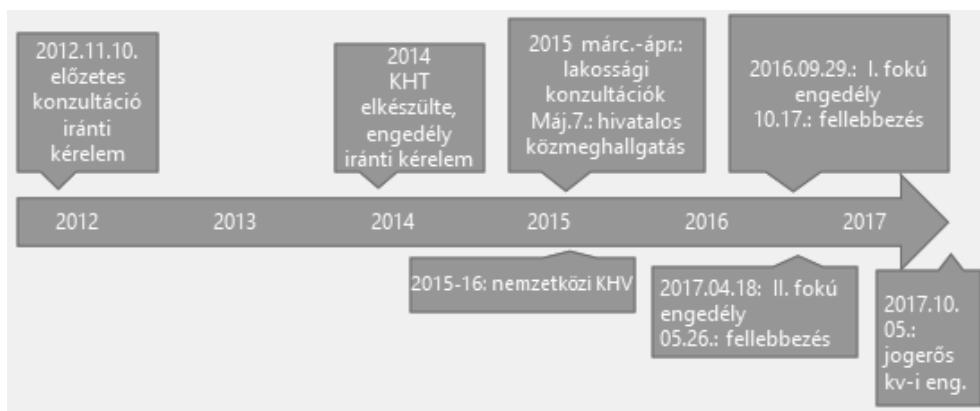
¹⁸ A továbbiakban: KHV.

¹⁹ A KHV-re vonatkozó jogi szabályozásról lásd még bővebben: Csák 2008, 57-64.

²⁰ A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005 (XII. 25.) Korm. rendelet 1-2. sz. mellékletek.

²¹ A továbbiakban: KHT.

volt lakossági konzultációk, közmeghallgatások tartására. Az elhúzóadás másik oka a ‘zöldek’ aktív fellépése volt. A beruházás ugyanis 2016. szeptember 29-én ugyan megkapta az I. fokú engedélyt, kevesebb, mint egy hónappal később az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ Egyesület és a Greenpeace Magyarország Egyesület már fellebbezést nyújtott be e határozattal szemben a Pest Megyei Kormányhivatalhoz (annak hiányosságaira hivatkozva).²² A Kormányhivatal azonban helyben hagyta az I. fokú döntést (2017. április 18.-án). Azonban május 26-án az említett két ‘zöld’ szervezet jogorvoslati jogukkal élve benyújtotta keresetét a Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságra. Viszont mivel a Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatalánál lehetett volna előterjeszteni a fellebbezést, az 30 napon túl érkezett be a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, ami így a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasította 2017. október 5-én, tárgyalást nem tartott az ügyben.²³



1. sz. ábra

A Paks II beruházás környezeti hatásvizsgálatának folyamata²⁴

3. A Paksi KHT. releváns elemei a Víz Keretirányelv szempontjából, és azok jogi megítélése

Mindenek előtt fontosnak tartom megjegyezni, hogy a VKI környezeti célkitűzései között az egyik legfőbb célként a felszíni és felszín alatti vizek jó állapotának elérését rögzíti, a vízkörforgás alapvető törvényszerűségeire figyelemmel bíró, integratív, mennyiségi és minőségi aspektusokra egyidőben tekintettel lévő, vízgyűjtő területeken alapuló vízgazdálkodással. Magyarország vonatkozásában e cél elérésére elsődlegesen a 2015-ös évet tűzték ki, azonban e határidőt bizonyos esetekben

²² Erről lásd bővebben: Koritár 2016.

²³ Demokrata 2017.

²⁴ Saját szerkesztésű ábra, amely a Baranya Megyei Kormányhivatal környezetvédelmi engedély megadásáról szóló 78-140/2016. sz. határozatában (a továbbiakban: I. fokú engedély) szereplő adatok alapján készült.

ki lehet tolni. Mindazonáltal a hosszabbítás végső határideje 2027; kivételesen pedig, azon víztestek esetében, „*ahol a természeti viszonyok olyanok, hogy a célkitűzések nem érhetők el ezen az időtartamon belül*”, vagyis 2027-ig, a tagállamok eltekinthetnek a célkitűzések teljesítése alól. Ezen cél megvalósítása érdekében került sor hazánkban a magyar Vízyűjtő-gazdálkodási terv²⁵ kidolgozására 2010-ben. Ezt a VGT-t az Európai Bizottság időközben megvizsgálta az Európai Unió vízstratégiájának²⁶ készítési folyamatában. E stratégia készítése során ugyanis, a Bizottság ország specifikus ajánlásokat is megfogalmazott a vízyűjtő-gazdálkodási tervek intézkedési programjainak hatékony megvalósítása érdekében. Magyarország esetében például a munkadokumentum a számos pozitív értékelés mellett komolyabb hiányosságokra is felhívta a figyelmet, zömében az állapotértékelések megbízhatósága, a mentességi lehetőségek alkalmazásának indokoltsága és a finanszírozási bizonytalanságok vonatkozásában.²⁷

E vizonylatban (vízjogi szempontból) tehát a beruházás kapcsán az egyik legfontosabb szempont, amire ügyelni kell, hogy az építkezés során ne veszélyeztessék a fent említett felszíni és felszín alatti vizek jó állapotának elérésére vonatkozó célkitűzést.

A paksi KHT elkészítése során ennek megfelelően a Duna és az egyéb környező felszíni vizek vízminőségének vizsgálata folyamán a hatástanulmány készítői figyelembe vették, és összehangolták: (a) a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) kormányrendeletben foglaltakat; (b) a 2000/60/EK számú Víz Keretirányelv, a hazai Országos Vízyűjtő-gazdálkodási Terv és az ebben foglalt monitorozásra vonatkozó szabványok, ajánlások szempontrendszerét; (c) a felszíni vizek megfigyelésének és állapotértékelésének egyes szabályaira vonatkozó 31/2004 (XII.30.) KvVM rendelet szabályait; továbbá (d) a korábban a területen végzett kutatások eredményeit; (e) az EKD során megfogalmazott 8588-32/2012 számú DdKTVF hatósági véleményt; (f) a vizsgált biológiai elemek monitorozásának elvi, tapasztalati megfontolásait.²⁸

A paksi KHT készítői külön fejezetet szenteltek a Duna és egyéb felszíni vizek vízminőségének vizsgálatára, annak víz keretirányelv szerinti megfelelésének ellenőrzésére (ezen eredményeket a KHT 12. fejezete tartalmazza). A konkrét vizsgálat, melyet 2012-2013-ban végeztek a Duna Dunaföldvártól Bajáig terjedő szakaszára, valamint az alábbi víztestekre terjedt ki: (a) Kondor-tó; (b) Halász-tavak; (c) Faddi-Holt-Duna; (d) Tolnai-Északi-Holt-Duna; (e) Sió-csatorna.²⁹ A VKI-nek való megfelelés ellenőrzése érdekében számos vizsgálatot lefolytattak: (a) a víz fizikai, kémiai paramétereinek vizsgálata; (b) fitoplankton vizsgálata; (c) fitobenton vizsgálata; (d) makrofita vizsgálata; (e) makroszkopikus vízi gerinctelenek (makrozoobenton) vizsgálata; (f) halak vizsgálata.³⁰

²⁵ A továbbiakban: VGT.

²⁶ A téma kapcsán lásd még bővebben: Szilágyi J E 2013.

²⁷ Szilágyi J E 2014, 74.

²⁸ MVM Paks II. Zrt. b, 139.

²⁹ MVM Paks II. Zrt d, 16–17.

³⁰ MVM Paks II. Zrt d, 22–39.

A KHT szerint a vizsgált vizekre a projekt létesítési szakaszában az alábbi tényezők lehetnek hatással: (a) talajvízszint süllyesztés során kitermelt talajvíz; (b) tisztított kommunális szennyvíz kibocsátás; (c) rekuperációs vízerőmű létesítése.³¹ A vizsgálatok eredményeként arra jutottak a KHT készítői, hogy ezen tényezők hatása rövidtávú, gyenge, kis jelentőségű, ami monitorozással, a beavatkozások időbeli korlátozásával, a Duna élővilágával kapcsolatos puffer kapacitás kialakításával elkerülhető.³²

Az üzemeltetés szakaszában a KHT szerint viszont már a következő tényezők hatásával kell számolni: (a) vízkivétel a Dunából; (b) a felmelegített hűtővíz dunai bevezetése; (c) technológiai hulladékvíz dunai bevezetése; (d) tisztított kommunális szennyvíz bevezetése; (e) tisztított csapadékvíz dunai bevezetése.³³ E tényezők hatása a vizsgált víztestekre várhatóan hosszú távú, jellemzően közepesen erős, vagy gyenge, illetve kis jelentőségű. Egyedül a hűtővíz kibocsátásának hőterhelése kapott nagy jelentőségű besorolást – ennek kezelésére a KHT az alábbi intézkedési javaslatokat rögzíti: (a) szükség esetén kiegészítő hűtés kiépítése; (b) nyári kisvízes időszakokban szükséges esetben üzemszerű karbantartás, leállás.³⁴

Vízvédelmi szempontból az erőmű működése, üzemelése során a KHT szerint az egyik legfontosabb potenciális veszély faktor tehát annak hőkibocsátása. Erre vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács EC 2006/44/EK irányelv I. melléklete ad korlátokat: (a) a bebocsátási ponttól az áramlás irányában (a keveredési zóna szélén) mért hőmérséklet növekedése pontyos vizek esetében 3 °C-kal lehet nagyobb a nem érintett terület hőmérsékleténél; (b) a bebocsátás eredményeként a hőkibocsátási ponttól az áramlás irányában (a keveredési zóna szélén) mért hőmérséklet pontyos vizek esetében nem lépheti túl a 28 °C értéket. Hazai viszonylatban az általános szabályokat a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet, valamint a vízszennyező anyagok kibocsátásaira vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól szóló 28/2004. (XII.25.) KvVM rendelet határozza meg. A vízi környezet hőterhelésére vonatkozó határértéket egyedi vizsgálat alapján, a befogadó érzékenységre tekintettel kell megállapítani, figyelembe véve a befogadó terhelhetőségét, valamint a jó kémiai és ökológiai állapot megőrzését. A felszíni víz szennyezettségi határértékeiről és azok alkalmazásának szabályairól rendelkező 10/2010. (VIII.18.) VM rendelet sem tartalmaz hőkibocsátásra, illetve hőterhelésre vonatkozó korlátot. Az ivóvízkivételre használt vagy ivóvízbázisnak kijelölt felszíni víz, valamint a halak életfeltételeinek biztosítására kijelölt felszíni vizek szennyezettségi határértékeiről és azok ellenőrzéséről a 6/2002. (XI.5.) KvVM rendelet 4. számú melléklet I. táblázata tartalmazza a vonatkozó rendelkezéseket. Napjainkig csak néhány felszíni víz kategorizálása történt meg, ezek a 6/2002. (XI.5.) KvVM rendelet 7. számú mellékletében vannak felsorolva, ahol a Duna nincs megjelenítve, tehát a KHT elkészítése során arra a megállapításra jutottak, hogy a jogszabály szerint

³¹ MVM Paks II. Zrt d, 206.

³² MVM Paks II. Zrt d, 213.

³³ MVM Paks II. Zrt d, 214.

³⁴ MVM Paks II. Zrt d, 255.

(a KHT készítésekor a jogszabály 2014. június 07-i állapotát vették alapul)³⁵ nem tartozik a halas vizek közé. A Duna, illetve egyes szakaszainak különböző halas víz kategóriába sorolását ökológiai hatásvizsgálatok alapozzák meg.³⁶

Az atomenergia alkalmazása során a levegőbe és vízbe történő radioaktív kibocsátásokról és azok ellenőrzéséről szóló 15/2001. (VI.6.) KöM rendelet 10. § (1) bekezdése tartalmazza a felszíni vizek és víztartó képződmények hőszennyezés elleni védelme érdekében megfogalmazott előírásokat. A 10. § (1) bekezdés szerint „*kiemelt létesítmény esetén a felszíni vizek és víztartó képződmények hőszennyezés elleni védelme érdekében (a) a kibocsátásra kerülő és a befogadó víz hőmérséklete közötti különbség 11 °C-nál, illetve +4 °C alatti befogadó víz hőmérséklet esetén 14 °C-nál nem lehet nagyobb; (b) a kibocsátási ponttól folyásirányban számított 500 m-en lévő szelvény bármely pontján a befogadó víz hőmérséklete nem haladhatja meg a 30 °C-ot.*” A hőterhelésre vonatkozó egyéb, vízminőség-védelmi érdekből szükséges korlátozásokat a felügyelőség a Kvt. 66. § (1) bekezdése alapján a környezethasználat engedélyezése során állapítja meg.³⁷

A környezetvédelmi engedélyezési eljárás során számos olyan észrevétel érkezett, amelyek a vizek (konkrétan a Duna) jó állapotához kötődnek, annak elérésének veszélyeztetettségét elemzik. Ezek közül a fontosabbak: (a) az I. fokú engedélyezés során észrevétel érkezett arra nézően, hogy a KHT szerint a Duna nem tartozik a friss vizek közé, amivel az észrevételező szerint a környezethasználónak az volt a célja, hogy ne kelljen betartania a 1,5-5 °C közötti hőmérsékletváltozás határértékeit halfajonként.³⁸ (b) A II. fokú eljárásban a Greenpeace és az Energiaklub (mint fellebbezők) számos észrevételt fogalmazott meg a Duna vízminőségének garantálása kapcsán. Ezek közül főként kettő érdemel kiemelés: (b/1) kifogásolták egyrészt például a nagyvízi mederkezelési terv elkészítésének hiányát; (b/2) másrészt pedig véleményük szerint a Duna hőterhelése és radioaktív kibocsátásokkal való terhelése sérti a VKI és a VGT azon rendelkezéseit, melyek a vizek jó állapotban való tartására vonatkozóan írnak elő kötelezettségeket.³⁹

A fenti észrevételek ellenére azonban megállapítható, hogy az első- majd másodfokú környezetvédelmi engedélyek kiadása jogszerűen történt. Ez (a fentiekkel párhuzamosan) a következők szerint indokolható: (a) A KHT-ban nincs kijelentés arra vonatkozóan, hogy a Duna ne tartozna a friss vizek közé. Viszont a fentebb kifejtett indoklásból következően nem minősül halas víznek, így nem szükséges az e vonatkozású jogszabályi előírásokat betartani a beruházás kivitelezése során.⁴⁰ E vonatkozásban tehát vitathatatlan a környezetvédelmi engedély megadásának jogszerűsége. Azonban véleményem szerint ehhez kapcsolódóan érdemes lett volna legalább egy rövid elemzést tenni a KHT-ban arra vonatkozóan, hogy hogyan érintené a

³⁵ Megjegyzendő, hogy a jogszabály jelenleg hatályos állapotának értelmében sem tartozik a Duna a halas vizek közé.

³⁶ MVM Paks II. Zrt. b, 59.

³⁷ MVM Paks II. Zrt. b, 60.

³⁸ I. fokú engedély, 98.

³⁹ A Pest Megyei Kormányhivatal PE-KTF/203-40/2017. sz. határozata a II. fokú környezetvédelmi engedély megadásáról (a továbbiakban: II. fokú engedély), 21.

⁴⁰ I. fokú engedély, 98–99.

beruházást, és az annak során végrehajtandó feladatokat, amennyiben időközben a Duna felkerülne arra a bizonyos jogszabályi listára, és halas víznek minősítenék. Ugyanis nem kizárt, hogy akár környezeti, éghajlati változások miatt, akár környezetvédők aktivitása miatt előbb-utóbb a Duna vize is megfelel majd a halas vizek kritériumainak, és akkor e jogi minőség változása az erőmű működésére jelentős kihatással lehet, ad absurdum akár akadály is lehet annak, ami viszont súlyos következményekkel járna hazánk energiaellátását illetően. (b/1) A nagyvízi mederkezelési terv hiányának kifogásolása kapcsán megjegyzendő, hogy e terv elkészülte nem feltétele a környezetvédelmi engedély megadásának, ezt ugyanis csak a beruházás létesítési szakaszában szükséges elkészíteni, amely ahogyan azt a tanulmányom elején is jeleztem, majd csak a következő lépése lesz a projekt megvalósításának. Az engedély jogosságának megadását erősíti, hogy bár az említett terv nem képezi szükséges részét a KHT-nak, annak későbbi szükségességére azonban az I. fokú szakhatóság felhívta a beruházó figyelmét.⁴¹ (b/2) A KHT-ban rögzítésre került, hogy a folyékony radioaktív hulladékvizeket különállóan tervezik kezelni, így azok biztosan nem kerülnek majd a csurgalék- avagy a szennyvizek közé.⁴² Emellett az új blokkok üzemeltetése során keletkező mérleg feletti- és hulladékvizeket kibocsátásukat megelőzően ellenőrző tartályokban fogják gyűjteni, és a tényleges kibocsátás csak szigorú kémiai, illetve radiológiai minősítést követően történhet majd meg. Így tehát az e kibocsátásokból származó hatás sugárvédelmi szempontból várhatóan elhanyagolható lesz.⁴³ Megállapítható tehát, hogy a KHT-ban végzett elemzések szerint a Duna vizének jó állapota nem fenyegetett radioaktív kibocsátások által. Továbbá az eljáró hatóság szerint a VKI sérelme e tekintetben azért sem állapítható meg, mert az irányelv nem tartalmaz sugárvédelemre, radiológiára vonatkozó rendelkezéseket.⁴⁴ (Itt jegyezném meg azonban, hogy az, ha egy jogszabály ‘betűjét’ nem sérti valami, az még nem jelenti feltétlenül azt, hogy az általa kitűzött cél sem került veszélybe. Ezért tehát véleményem szerint annak ellenére, hogy a VKI nem tartalmaz sugárvédelmi rendelkezéseket, még nem jelenti azt, hogy a beruházónak nem kellene mindent megtennie annak érdekében, hogy ne veszélyeztesse a Duna vizének jó állapotát, élővilágát ekképp, hiszen a szabályozásba annak szellemiségét, céljait tekintve akár ez is beletartozhat. A dilemmához hozzátartozik, hogy ugyanakkor érthető az is, ha a nem kötelező elemek vizsgálatára a beruházó kisebb hangsúlyt fektet, hiszen ez az egyébként is hosszas engedélyezési eljárást még inkább elhúzná, ami ad absurdum akár a beruházás meghiúsulásához is vezethet.) Mindemellett a KHT tartalmazza a Duna hőterhelésével kapcsolatos modellezési metodikát és az elvégzett vizsgálatok eredményeit, a meglévő és az új blokkok együttes hatásainak elemzését – amelyet az azt vizsgáló szakhatóság szakmai szempontból megfelelőnek talált.⁴⁵

⁴¹ II. fokú engedély, 26.

⁴² II. fokú engedély, 26.

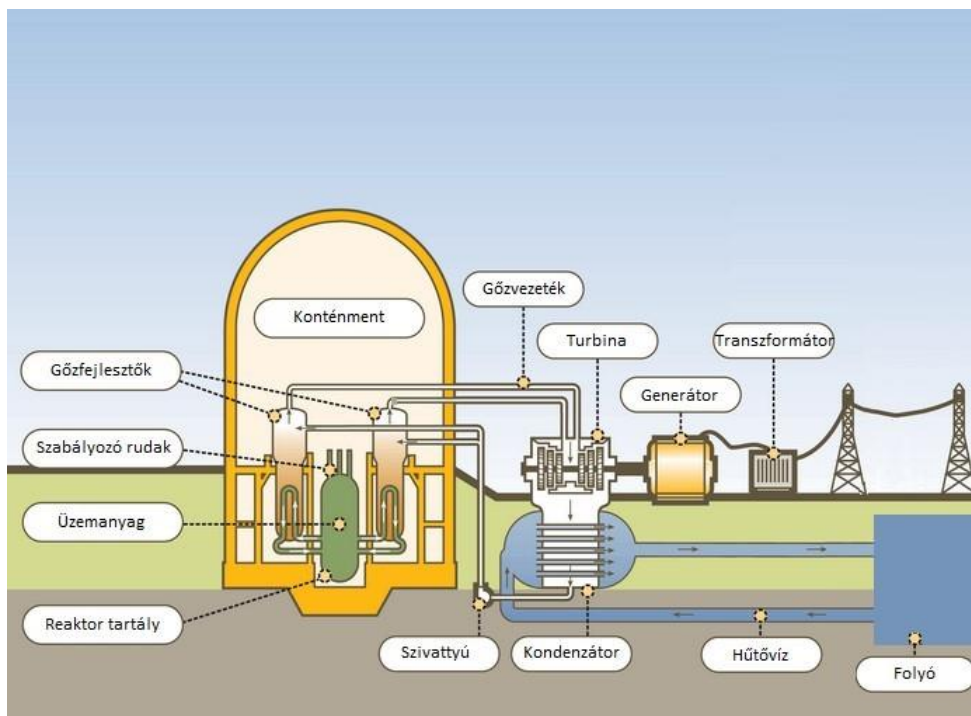
⁴³ II. fokú engedély, 49.

⁴⁴ II. fokú engedély, 49.

⁴⁵ II. fokú engedély, 51.

4. Vízjogi engedélyezés

Ahogy arra a tanulmány elején is utaltam, a paksi bővítés egyik oka a jelenlegi reaktor blokkok technikai elavultsága, működési engedélyének lejártja. Éppen ezért, illetve a minél hatékonyabb és biztonságosabb villamosenergia termelés érdekében a Paks II. beruházás folyamán építeni tervezett reaktorok a tudomány jelenlegi állása szerinti legfejlettebb technológiával készülnek majd, úgynevezett 3+ generációs blokkok építésére készülnek. A tervek szerint orosz fejlesztésű VVER-1200 típusú blokkok fogják alkotni Paks II-t, amelyeknek működése nyomott-vizes technológián alapul. E technológia bemutatása, elemzése nem célja a tanulmánynak (rövid áttekintés céljából lásd a 2. számú ábrát), azonban ehelyütt annyit érdemes rögzíteni, hogy ahogyan az az elnevezésből is sejthető, működéséhez víz szükséges, hiszen ezáltal állítható elő az a gőz, aminek segítségével történik a villamosenergia termelés, illetve az erőmű hűtéséhez is vizet kell használni.⁴⁶



2. számú ábra
A VVER-1200 típusú blokkok működésének egyszerűsített folyamatábrája⁴⁷

⁴⁶ Zsiga 2018.

⁴⁷ Az ábra forrása: Zsiga 2018.

Részben az erőmű elhelyezkedéséből, részben a folyó vízhozamából adódóan erre a célra egyértelműen a Duna a legalkalmasabb.⁴⁸ Ehhez azonban, hogy a folyó vizét ilyen módon fel tudják használni, vízilétesítmény építésére van szükség, illetve maga a tevékenység értelemszerűen vízhasználattal jár, ami viszont a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény⁴⁹ 28/A. § (1) bekezdése értelmében engedélyköteles tevékenység.

A Vt. fent említett paragrafusa rögzíti továbbá a vízjogi engedélyezés szakaszait, altípusait. Ezek a következők: (a) elvi vízjogi engedély; (b) vízjogi létesítési engedély; (c) vízjogi üzemeltetési engedély; (d) megszüntetési engedély (jóllehet ez utóbbi típus már nem a létesítéshez, működtetéshez kapcsolódik, de a teljesség kedvéért érdemes megemlíteni, hogy a jogszabály értelmében az effajta létesítmények megszüntetése is engedélyköteles tevékenység – környezeti érdekekre⁵⁰ való tekintettel); (e) külön engedély szükséges a szénhidrogén-kitermelési céllal mélyített, de arra alkalmatlan kutak termásvíz-kitermelési célú hasznosítására – ezt az engedélyt természetesen szintén a vízügyi hatóság adhatja ki.

A Paks II. beruházás szempontjából ezen engedélyezési szakaszok közül jelenleg az első három típus⁵¹ bír jelentőséggel.

A jogszabályi előírások értelmében az *elvi vízjogi engedély* megszerzése egy ilyen jellegű beruházáshoz nem kötelező, csak egy opcionális⁵² lehetőség. Ennek a lényege, hogy a tervbe vett vízgazdálkodási cél megvalósításának általános műszaki megoldási lehetőségeit, feltételeit határozza meg, tehát ez a típusú engedély önmagában a konkrét vízimunka elvégzésére, vízilétesítmény megépítésére, illetőleg vízhasználat gyakorlására még nem jogosít fel.⁵³ Az elvi vízjogi engedély egyik kulcsfontosságú jellemzője, hogy (amennyiben a döntés alapját képező körülmények és a jogszabályok időközben nem változtak) a hatálya alatt köti a vízügyi hatóságot a vízjogi létesítési engedélyezési eljárás során hozott döntésnél, az abban foglalt vízgazdálkodási előírások és feltételek tekintetében.⁵⁴

⁴⁸ Korábban a Paksi Atomerőmű megépítése előtt több helyszínt is vizsgáltak – például a Tisza mentén is vizsgáltak helyszíneket, azonban a Tisza alacsonyabb vízhozama miatt e helyszíneket kizárták a lehetőségek köréből. – Portfolio 2017.

⁴⁹ A továbbiakban Vt.

⁵⁰ A megszüntetés feltételeiről, folyamatáról lásd bővebben: 72/1996. (V.22.) Kormányrendelet a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról 4/A. §.

⁵¹ Jóllehet később a megszüntetési engedélyezési eljárás lefolytatására is szükség lesz majd, de ez már nem kapcsolódik szorosan vett értelemben a jelen tanulmány témájához, így ennek részletezésével a továbbiakban nem foglalkozom.

⁵² 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 28/A. § (2) bekezdés.

⁵³ 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.

⁵⁴ 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdés.

A konkrét paksi beruházás esetében az MVM Paks II. Zrt. 2014. december 13-án nyújtotta be kérelmét az illetékes Fejér Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatósághoz az elvi vízjogi engedély iránt.⁵⁵ A kérelem benyújtását követően jóllehet sor került néhány hiánypótlási felhívásra, de ezek teljesítése megtörtént, így a vállalat 2017. június 12-én megkapta az engedélyt.⁵⁶

Tekintettel a projekt jelenlegi állására érdemes a már többször hivatkozott vonatkozó kormányrendelet egy rendelkezését kiemelni. A 2. § (6) bekezdése ugyanis azt mondja ki, hogy „*az elvi vízjogi engedély az abban meghatározott víziumunka vagy vízilétesítmény vízjogi létesítési engedélyének véglegesé válásáig, de az elvi vízjogi engedély jogerőre emelkedésétől számított legfeljebb 2 évig hatályos, amely egy esetben, legfeljebb egy évvel meghosszabbítható, ha a kiadásának alapjául szolgáló körülmények (feltételek) változatlanok.*” Könnyen kiszámolhatjuk tehát, hogy az elvi vízjogi engedély a 2019-es év közepéig hatályos, meghosszabbítása esetén pedig legfeljebb 2020-ig. Az eredeti tervek szerint 2018. szeptemberében került volna sor a létesítési engedély kérelem benyújtására, azonban csúszások (ennek legfőbb oka az uniós vizsgálatok elhúzódása) miatt erre egyelőre még nem került sor.⁵⁷ Amennyiben a 2019-es évben beadásra kerül a létesítési engedélykérelem, és annak elbírálása is időben megtörténik, az engedély tehát még hatályban lesz. Azonban az említett mozzanatok bármelyikének további csúszása esetén az engedély hatályát veszti mire a ráépülő vízjogi létesítési engedélyt megszerezhetné a beruházás. Jogi szempontból ez ugyan nem fogja veszélyeztetni a beruházás megvalósítását, nem feltétlenül fog további csúszásokat eredményezni, hiszen – ahogyan azt már korábban is említettem – az elvi vízjogi engedély kérelmezése opcionális, megléte nem előfeltétele a vízjogi létesítési engedélynek. Ami potenciálisan bonyodalmat okozhat ebben a feltételezett helyzetben, az az, hogy a vízügyi hatóság már nem lesz kötve elvi vízjogi engedélyben foglaltakhoz, így esetlegesen eltérhet az abban foglalt vízgazdálkodási feltételektől, előírásoktól. Az ilyen eltéréseknek való megfelelés pedig további csúszásokat okozhat. Jóllehet ez csak egy hipotetikus feltevés, de mindezek ellenére érdemes odafigyelni erre a potenciális veszélyfaktorra is. A beruházás megvalósításának elhúzódása esetén ugyanis tovább növekedhetnek a kiadások. Továbbá ha 2026. március 15-én is túl húzódik a megvalósítás folyamata, akkor előállhat az a helyzet, hogy az Orosz Kormánytól e célra felvett hitel visszatörlesztését még a projekt befejezése előtt meg kell kezdeni.⁵⁸ Véleményem szerint mindezeknek akár az is lehet a következménye, hogy Magyarország további hitel felvételre kényszerül a megnövekedett kiadások fedezése miatt.

⁵⁵ Aszódi 2015.

⁵⁶ Eck 2018, 28.

⁵⁷ Világgazdaság 2018.

⁵⁸ Az orosz hitel keretében felvett kölcsön egyenlegének visszafizetése módjáról az Oroszországi Föderáció Kormánya és Magyarország Kormánya között a Magyarország Kormányának a magyarországi atomerőmű építésének finanszírozásához nyújtandó állami hitel folyósításáról szóló megállapodás kihirdetéséről szóló 2014. évi XXIV. törvény 3. cikke ekképp rendelkezik: „*A Magyar Fél 21 éven keresztül minden év március 15-én és szeptember 15-én fizeti vissza a Hitel ténylegesen felhasznált összegét, azzal, hogy az első részlet a paksi atomerőmű 5. és 6. erőműblokkja üzembe helyezésének dátumához legközelebb eső március 15-én vagy szeptember 15-én, de legkésőbb 2026. március 15-én esedékes.*”

Az elvi vízjogi engedély megszerzését követően a vízjogi engedélyezés folyamatában a következő mérföldkő a *vízjogi létesítési engedély* megszerzése. Ezen engedély megszerzése tehát már kötelezettség, nem csak lehetőség – a vonatkozó kormányrendelet konkrétan az építető, a tulajdonos illetve a vagyongekezelő feladataként rögzíti ezt.⁵⁹ Az engedély lényege, hogy az abban meghatározott jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése mellett feljogosítja birtokosát az engedélyben meghatározott vízimunka elvégzésére, vízilétesítmény megépítésére.⁶⁰ Kiadása határozott időtartamra szól, azonban a vonatkozó feltételek fennállása esetén hatálya meghosszabbítható.⁶¹

A Paks II. beruházás jelenlegi állása szerint a projekt megvalósításában a létesítési engedély kérelem benyújtása lesz a következő lépcsőfok. Ez a projekt egyik legjelentősebb ‘engedély csomagja’, hiszen ennek birtokában a tényleges, fizikai megvalósítás is megkezdődhet majd. Ebben a szakaszban kerül majd sor tehát a vízjogi engedélyezési eljárás lefolytatására is, amelynek anyagai tehát egyelőre még nem nyilvánosak (illetve feltehetően még összeállítás alatt áll).

A vízjogi engedélyezés harmadik szakaszában szerezhető meg a *vízjogi üzemeltetési engedély*, amely tehát (az elnevezésből is következően) az adott létesítmény üzemeltetéséhez szükséges, vagyis csak ennek birtokában van lehetőség a vízhasználat gyakorlására, a vízilétesítmény használatbavételére. Ezt az engedélyt annak kell kérelmeznie, aki a vízhasználat vagy a létesítmény üzemeltetésével járó jogokat és kötelezettségeket közvetlenül gyakorolja, illetve teljesíti.⁶² Ebben az engedélyezési szakaszban különösen az alábbiakat⁶³ vizsgálják: (a) a vízjogi létesítési engedélyben, az engedélyezési tervdokumentációban foglaltak teljesítését; (b) a 72/1996. (V.22.) Kormányrendeletben, valamint a létesítési engedélyben meghatározott rendelkezésekre figyelemmel a próbauzemeltetés eredményét, illetve az erre vonatkozó adatokat; (c) víziközművek esetén az üzemeltetési szabályzatot és a víziközmű üzemeltetésével összefüggő jogszabályban meghatározott egyéb követelményeket; (d) a vízhasználatra külön jogszabályban meghatározott előírások megtartására vonatkozó adatokat; (e) felszín alatti vízkészletekre települt vízilétesítmény esetén a külön jogszabályban meghatározott műszaki dokumentációt. A vízjogi üzemeltetési engedély tartalmát is meghatározza a vonatkozó jogszabály. Eszerint az eljárás tárgyától, valamint a létesítmény jellegétől függően legalább az alábbi elemekről kötelezően rendelkezni kell: „(a) az engedélyezett vízilétesítményről és a vízhasználatról, ideértve mindazokat a vizsgáldalkodási, vízvédelmi adatokat, amelyek a létesítmények üzemeltetését, a vízhasználat gyakorlását jellemzik, valamint a tevékenység gyakorlása során végzendő önellenőrzés feltételeit; (b) a jogszabály alapján megállapítható üzemeltetéssel összefüggő feltételekről, jogokról és kötelezettségekről; (c) ha a létesítési és üzemeltetési engedély jogosultjának személye nem azonos, az üzemeltetés jogcíméről, figyelemmel a vízilétesítmény vizsgáldalkodási rendeltetésére és tulajdonára; (d) az engedély hatályáról; (e) a vízhasználat gyakorlása vonatkozásában a vízkezelőtárgyalók fizetési kötelezettség fennállására, a fizetési mentességre vagy a részleges mentesség feltételeire vonatkozó

⁵⁹ 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés.

⁶⁰ 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 3. § (6) bekezdés.

⁶¹ 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 3. § (7) bekezdés.

⁶² 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés.

⁶³ 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés.

*jogszabályi követelményekről.*⁶⁴ A vízügyi hatóság döntésében az engedély hatályának megállapítása során különösen a létesítmény vízgazdálkodási rendeltetését, műszaki jellemzőit, az üzemeltetéssel összefüggő és engedélyben előírt egyéb feltételeket értékeli és veszi figyelembe.⁶⁵

5. Konklúziók

Mindezek alapján kutatásom eredményeképp megállapíthatom, hogy hipotézisem, mely szerint a Duna vízének jó állapotát nem veszélyezteti, és így a VKI vonatkozó rendelkezéseibe sem ütközik a jelenleg zajló Paks II. beruházás, igazolást nyert. E megállapításra pedig a bevezetésben is rögzített alábbi kérdések vizsgálatával jutottam tehát: (a) a környezetvédelmi engedélyezés során elkészült hatástanulmány tartalmaz-e vizsgálatokat a Duna vízének jó állapota megőrzésének biztosíthatósága kapcsán? (b) Érkeztek-e olyan észrevételek az első- illetve a másodfokú környezetvédelmi engedélyezési eljárás során, amelyek a Duna vízének jó állapota garantálása szempontjából relevánsak? (c) Ha igen, melyek voltak ezek? (d) Az észrevételek fényében jogszerűen történt-e az első- illetve a másodfokú engedély megadása a paksi beruházás számára?

A fent leírtak összességüként, és az említett kérdések megválaszolásaként megállapíthatjuk, hogy a paksi beruházásra vonatkozó környezeti engedélyezési folyamat során elkészült hatástanulmány részletesen foglalkozik a Duna vízének jó állapota megőrzésének biztosíthatósága elemzésével. Konkrétan a hatástanulmány⁶⁶ 11. (A Duna medermorfológiájának és hőterhelésének modellezése) és 12. (A Duna és egyéb felszíni vizek vízminőségének vizsgálata a víz keretirányelv szerint) fejezetei foglalkoznak e kérdéskörrel. A környezeti engedélyezés folyamán (mind az első- mind a másodfokú eljárás folyamán) számos olyan észrevétel érkezett az eljáró hatóságokhoz, amelyek a Duna vízének jó állapota garantálása szempontjából relevánsak. Ezek közül a legfontosabbak olyan kérdéskörökre vonatkoztak, mint (a) a Duna vízének besorolása (friss víz, halas víz), (b) mederkezelési terv, (c) radioaktív kibocsátások, hőterhelés hatása a Duna vízére. A beérkezett észrevételek ellenében is megállapítható azonban, hogy mind az első- mind a másodfokú környezetvédelmi engedély megadása jogszerűen történt – az elkészült hatástanulmány e vonatkozásban nem hiányos, és nem sérti a víz keretirányelv vizsgált rendelkezéseit (jóllehet az irányelv céljait jobban szolgálná, ha egyes esetekben a dokumentum szellemiségét is figyelembe vennék annak betűje mellett).

Azokban az első észrevétel kapcsán a tanulmány egy megállapítását fontos ehelyütt konklúzióként is kiemelni. Ugyanis véleményem szerint érdemes lett volna legalább egy rövid elemzést tenni a KHT-ban arra vonatkozóan, hogy hogyan érintené a beruházást amennyiben időközben a Duna felkerülne arra a vonatkozó jogszabályi listára, és halas víznek minősítenék.

⁶⁴ 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 5. § (4) bekezdés.

⁶⁵ 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 5. § (5) bekezdés.

⁶⁶ A hatástanulmány egyes fejezetei, illetve a közérthető összefoglaló letölthetők az alábbi hivatkozás alatt található linkre kattintva: MVM Paks II. Zrt. a.

Ebben az esetben ugyanis előfordulhat, hogy többlet köteleességek is hárulnának a beruházóra,⁶⁷ illetve magának a beruházásnak a kivitelezésén is módosítani kellene (jóllehet, a megfelelő módosítások elvégzése esetén a Duna vízminőségének romlása továbbra sem fenyegetne veszéllyel).

A KHT 12. fejezete foglalkozik tehát konkrétan a VKI-nek való megfelelés vizsgálatával. Ez a fejezet számos hatótényezőt azonosít be a projekt létesítési és üzemeltetési szakaszában egyaránt. Ezek azonban a vonatkozó intézkedési javaslatok betartása esetében nem jelentenek veszélyt a Duna, és a környező víztestek vízminőségére.

A tanulmány egy másik nagy témája a vízjogi engedélyezés, így részletesen elemzi ennek szakaszait, melyeket tehát a paksi bővítés kapcsán is le kell folytatni – ezek a következők: (a) elvi vízjogi engedély; (b) vízjogi létesítési engedély; (c) vízjogi üzemeltetési engedély. A projekt jelenlegi állása szerint ezek közül az elvi vízjogi engedélyt már megszerezte a beruházás, a vízjogi létesítési engedélyhez szükséges kérelem, dokumentáció összeállítása jelenleg zajlik, és ez utóbbihoz kapcsolódó eljárás zökkenőmentes lefolytatása esetén pedig körülbelül 2020-ban kerülhet sor majd a vízjogi üzemeltetési engedélykérelem benyújtására.

E folyamattal kapcsolatban érdemes azonban kiemelni a tanulmány egyik következtetését. Ugyanis jogszabályi előírások miatt a már megszerzett elvi vízjogi engedély hatálya legfeljebb 2019 júniusáig (meghosszabbítás esetén 2020-ig) áll fenn. A Paks II. beruházás eredeti tervei szerint 2018. szeptemberében került volna sor a létesítési engedély kérelem benyújtására, azonban csúszások miatt erre egyelőre még nem került sor. Amennyiben a 2019-es évben beadásra kerül a létesítési engedélykérelem, és annak elbírálása is időben megtörténik, az engedély tehát még hatályban lesz. Azonban az említett mozzanatok bármelyikének további csúszása esetén az engedély hatályát veszti mire a ráépülő vízjogi létesítési engedélyt megszerezhetné a beruházás. Jogi szempontból ez ugyan nem fogja veszélyeztetni a beruházás megvalósítását, nem feltétlenül fog további csúszásokat eredményezni, hiszen az elvi vízjogi engedély kérelmezése opcionális. Ami potenciálisan bonyodalmat okozhat ebben a feltételezett helyzetben, az az, hogy a vízügyi hatóság már nem lesz kötve elvi vízjogi engedélyben foglaltakhoz, így esetlegesen eltérhet az abban foglalt vízgazdálkodási feltételektől, előírásoktól. Az ilyen eltéréseknek való megfelelés pedig további csúszásokat okozhat, aminek következtében tovább növekedhetnek a kiadások, ami esetleg odáig is vezethet, hogy Magyarország további hitel felvételre kényszerül.

Összességében azonban megállapítható, hogy a paksi beruházás a későbbi létesítési, üzembehelyezési, illetve üzemeltetési szakaszok jogszerű lefolytatásának függvényében nem jelent veszélyt a Duna (illetve egyéb, környező felszíni vizek) vízminőségének jó állapota elérése szempontjából.

⁶⁷ E köteleességek egyébként az egész beruházás költségét is növelhetnék adott esetben (pl. akár csak bizonyos épületrészek tervrajzának módosításának költsége), ami kihatással lehet a beruházás jövőbeni megtérülésére is. Ez pedig például az Európai Bizottság által is vizsgált állami támogatás kérdéskörét illetően is fontos tényező.

Jelen tanulmány mindazonáltal számos egyéb további kutatást szükségeltető kérdést felvet. Ilyen lehet például, a már említett, kapcsolódó környezetvédelmi kérdések vizsgálata a környezetvédelmi engedélyezési eljárás kapcsán: (a) levegő védelem; (b) zajvédelem; (c) Natura 2000-es területek érintettsége; (d) egyéb természetvédelmi jellegű kérdések; (e) etc. De még fontosabb lehet annak vizsgálata, hogy az említett területeken jelentkező problémakörök milyen hatással vannak egymásra, illetve hogy összességében nézve milyen kihatásokkal járhat ez magának az egész beruházásnak a jogi megítélésére. Esetleg vonhatóak-e le olyan általános következtetések, amelyek a jövőre nézve fontosak lehetnek (akár a Paksi Atomerőmű későbbi még további bővítése tekintetében, akár más egyéb erőmű építése vonatkozásában Magyarországon, vagy például nemzetközi viszonylatokban). Végül pedig érdemes lenne még más országokban zajló atomerőmű bővítésekhez kapcsolódó környezetvédelmi engedélyezési eljárásokat⁶⁸ is megvizsgálni (pl. Finnország, Lengyelország, Szlovákia, etc.).

⁶⁸ Hasonló témában lásd például: Fodor 2010.

Irodalomjegyzék

1. Aszódi A (2015) *Jelentés a Paksi Társadalmi Tanács számára a Paksi Atomerőmű teljesítményének fenntartásával kapcsolatos feladatok végrehajtásáról*, augusztus 31., http://www.paks2.hu/hu/Dokumentumtarolo/20150831_P2_Jelentes_PTT.pdf [2018.11.09.]
2. Aszódi A (2016) *A paksi kapacitás-fenntartási projekt aktualitásai*, előadás, Miskolci Akadémiai Területi Bizottság Klub, Miskolc, 2016. május 25.
3. Bándi Gy (1989) A környezeti hatásvizsgálat ma és holnap, *Magyar Jog* 36(4), pp. 317–327.
4. Bányai O & Fodor L (2013) Some environmental law questions related to the extension of Paks nuclear power plant, *Environmental Engineering and Management Journal* 13(11), pp. 2757–2763.
5. Bányai Orsolya (2014) Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában, Dela Könyvkiadó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, Debrecen.
6. Csák Cs (2008) *Környezetjog I. kötet. Előadásvázlatok az általános és különös részi környezetjogi gondolkodás köréből*, Novotni Alapítvány, Miskolc.
7. Csák Cs (2013) A jogi szabályozás aktualitásai a fenntarthatóság jegyében, *Műszaki Földtudományi Közlemények* 84(1), pp. 72–79.
8. Demokrata (2017) *Jogerős a Paks 2 beruházás környezetvédelmi engedélye*, október 26., <http://www.demokrata.hu/hir/belfold/jogeros-paks-2-beruhazas-kornyezetvedelmi-engedelye> [2017.10.27.]
9. Eck J (2018) *Paks II.: 2009-2018 – és tovább*, szeptember 20., http://magyarenergetika.hu/wp-content/uploads/2018/09/MESZ_2018/Eck_Jozsef.pdf [2018.11.09.]
10. Fodor L (1996) A környezeti hatásvizsgálat intézményének kialakulása, szabályozásának alapkérdései, *Magyar Közigazgatás* 46(12), pp. 727–734.
11. Fodor L (2010) A környezeti hatásvizsgálat osztrák szabályai, a magyar és az európai közösségi joganyag tükrében, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* 8(8), pp. 69–93.
12. Fodor L (2013) Néhány jogi kérdés a Paksi Atomerőmű bővítése kapcsán, *Miskolci Jogi Szemle* 8(2), pp. 23–42.
13. Gayer J (2007) Víz keretirányelv, *Vízmű Panoráma* 15(1), pp. 16.
14. Horváth Sz (2011) Általános rész, in: Miklós L, szerk., *A Környezetjog alapjai*, JATEPress, Szeged.
15. Kocsis B E (2017) Application of rights included in pillars of Aarhus Convention during the environmental impact assessment of the Paks II. investment, Az Aarhusi Egyezmény alappilléreit alkotó jogok érvényesülése a Paks II. beruházásra vonatkozó környezetvédelmi engedélyezés során, *Agrár- és Környezetjog* 12(22), pp. 77–101.
16. Koritár Zs (2016) *Paks II környezetvédelmi engedélye jogszabálysértő és megalapozatlan*, október 18., <https://tinyurl.com/y8t4ava5> [2017.03.30.]
17. MVM Paks II. Zrt. a, *Környezeti Hatástanulmány*, <https://tinyurl.com/y6utw7pw> [2018.11.06.]

18. MVM Paks II. Zrt. b, *Új atomerőművi blokkok létesítése a paksi telephelyen, Környezeti tanulmány, Közérthető összefoglaló*, <https://tinyurl.com/y8ju7xr6> [2017.05.28.]
19. MVM Paks II. Zrt. c, *Vizsgálati anyagok*, <https://tinyurl.com/ybseokxw> [2017.06.24.]
20. MVM Paks II. Zrt d, *A Duna és egyéb felszíni vizek vízminőségének vizsgálata a víz keretirányelv szerint*, <https://tinyurl.com/ydyg6cqn> [2018.11.06]
21. Olajos I & Szilágyi Sz (2012) A kistélepléseken létrejövő távhő és termeletetési rendszerek energijogi problémái, *Magyar Energetika* 19(6), pp. 22–27.
22. Padisák J, Ács E, Borics G, Buczkó K & Grigorszky I (2006) A Víz Keretirányelv és a vízi habitatdiverzitás konzervációbiológiai vonatkozásai, *Magyar Tudomány* 167(6), pp. 663–669.
23. Portfolio (2017) A szomszédodban is megépülhetett volna Paks 2?, április 1., <https://tinyurl.com/ycz85uae> [2018.11.08.]
24. Radnai A (1994) A környezeti hatásvizsgálat alkalmazása Magyarországon, *Magyar Közigazgatás* 44(4), pp. 245–247.
25. Szilágyi J E (2010) Az atomenergia szabályozása, in: Szilágyi J E, szerk., *Környezetjog II.: Tanulmányok a környezetjogi gondolkodás köréből*, Novotni Alapítvány, Miskolc.
26. Szilágyi J E (2013) Az EU és Magyarország vízstratégiája, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 31, pp. 475–497.
27. Szilágyi J E (2014) A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Vízkeretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle* 9(1), pp. 73–94.
28. Szilágyi Sz (2012) Környezeti hatásvizsgálat a csernelyi biomassa alapú energetikai rendszer vonatkozásában, in: Csák Cs, szerk., *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, pp. 170–179.
29. Szilágyi Sz (2014) The legal doctrinal basis of energy efficiency, in: Szabó Miklós, szerk., *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai* 14., Gazdász-Elasztik Kft., Miskolc, pp. 269–275.
30. Világgazdaság (2018) *Paks II. létesítési terveit várja a magyar fél*, november 20., <https://tinyurl.com/ycrjpkx> [2018.11.22.]
31. Wágner J (2004) Gondolatok a 2000/60/EK direktíva (Víz Keretirányelv) közigazgatási vonatkozásairól, *Magyar Közigazgatás* 54(2), pp. 109–115.
32. Zsiga F (2018) *Minden, amit a Paks II. megvalósításáról tudni érdemes – Összefoglaltuk, folyamatosan bővítjük a legfontosabb információkat*, július 26., <https://tinyurl.com/y9c6nonw> [2018.11.05.]

György MARINKÁS*
The conformity of Hungary's bilateral water management treaties with the
international and community law**

Abstract

The aim of the study is to introduce and examine the bilateral treaties concluded by Hungary with her neighbouring states on water management and to evaluate them with regard to their conformity with the recent developments of international and community law. In doing so, the author first examined, introduced and summarized the developments in the law on water management and the law to water and sanitation. The author – as a result of his research – came to the conclusion that the above mentioned treaties do not contain the developments and the main principles of the community law or international law. Their revision therefore seems to be an actual questions.

Keywords: water law, Water Framework Directive, bilateral water management treaties

1. Introduction

The aim of the current study is to introduce and examine the bilateral treaties concluded between Hungary and her neighbouring states on water management and to evaluate them with regard to their conformity with the recent developments of international and community law. Having regarded the fact that these treaties were concluded before Hungary's accession to the EU¹ – except for the one concluded with Romania in 2004 –, these treaties do not contain a single reference to community law,² thus they do not contain the main principles of the community law. Similarly they do not reflect the developments occurred in the international law, since their conclusion. Their revision therefore seems to be a current problem.

The author – in order to examine the treaties in all details and to facilitate drawing the conclusions regarding the aspects of the revision – introduces the developments, the water-legislations, the concerning regulation and the main principles of the international and community water-law. Regarding the regulation, the author puts the emphasis on the rules of the community. On the other hand, however, the rich

György Marinkás: The conformity of Hungary's bilateral water management treaties with the treaties with the international and community law – Magyarország bilaterális vízgazdálkodási egyezményeinek konformitása a nemzetközi és az uniós joggal. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 96-129 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.96

* dr. jur., PhD, assistant professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of European Law and International Private Law, e-mail: joggyuri@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ The European Economic Treaty – the predecessor of the EU – did not even exist.

² Which, having regarded the date, when these were concluded is a feature not a fault.

European and Hungarian literature render the complex introduction of these topics unnecessary. Thus, the author only introduces them in to an extent, which is needed to the evaluation of the said bilateral treaties. Subsequently, the author introduces the said treaties in the second chapter: *firstly*, summarizing their main characteristics based on the earlier researches and then, *secondly* introducing his own researches and the main conclusions of the research. The latter ones are arranged into nine points, which provide the grounding for the conclusions drawn in the last, concluding chapter.

2. The development of the water right in the international and the EU law

2.1. The main universal and regional multilateral treaties

On the universal level, the Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses³ is worth to be mentioned, which enacted several provisions acknowledged as customary law⁴ by the international community. Thus the convention can be called upon on the non-member states.⁵

The draft law of transboundary aquifers⁶ too, is worth mentioning, which has not yet been enacted, but promises to be suppletory since the legal regulation of this area of water law can be regarded rather neglected on the international level.⁷

On the regional level the Helsinki Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes⁸ (hereafter: Helsinki Convention) and the Sofia Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River⁹ (hereafter: Sofia Convention) are worth highlighting. – Both conventions were ratified by Hungary, her neighbouring states¹⁰ and the EU.¹¹ Furthermore several bilateral agreements concluded between Hungary and the

³ UN *Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses* (A/RES/51/229; signed: 21 May 1997, entry into force: 17 August 2014).

⁴ See: International Court of Justice, *Gabčíkovo -Nagymaros Project* (Hungary v. Slovakia), Judgement of 25 September 1997, 85.

⁵ For a more detailed analysis: Raisz 2012a.

⁶ The resolution of the UN GA, 15 January 2009 (A/RES/63/124).

⁷ For more details see: Raisz 2012b; Szilágyi 2013, 100–101.

⁸ Helsinki Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (1936 UNTS 269; 31 ILM 1312 (1992); signed: 17 March 1992, entry into force: 6 October 1996).

⁹ Sofia Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River (signed, 29 June 1994, entry into force: 22 October 1998).

¹⁰ *State parties to the Helsinki and the Sofia Conventions*, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&clang=_en [22.11.2018] and <https://www.icpdr.org/main/icpdr/contracting-parties> [22.11.2018]

¹¹ Helsinki Convention (OJ L 186, 5.8.1995, 44–58); Sofia Convention (OJ L 342, 12.12.1997, 19-43)

neighbouring countries refer to these treaties or stipulate their dispute resolution mechanisms to be applied in any case of any possible dispute between the said states.¹²

The positive aspects of the Helsinki Convention – as Anikó Raisz argues¹³ – that it reflects (i) the precautionary principle; (ii) the polluter pays principle; (iii) it covers both the quantitative and qualitative protection of water,¹⁴ that is to say it applies an combinative approach.

On the other hand, its rather general and weak guaranty system can be considered as its mean weakness.¹⁵ The 2003 Protocol to the Convention¹⁶ was adopted in order to correct this insufficiency; however the protocol has not entered into force yet. The Sophia Convention can be regarded as a modern Convention, which main points – as Ede Szilágyi argues – can be summarized as follows:¹⁷ (i) the regulation is based on surface and ground waters of the Danube-basin; (ii) it lays special emphasis on the sustainability, the prevention of the damages and integration. Furthermore (iii) it covers a wide spectrum of the quantitative and qualitative water protection (iv) is not satisfied with the conservation of the already established state, but it strives its ecnhanment. Last, but not least (v) the whole treaty is dominated by the principles of polluter pays and the precaution. The International Comission for the Protection of the Danube River, hereafter: ICPDR) was established to facilitate the execution of the convention's goals. However this mechanism suffers from several shortcomings too, the ICPDR participated in the elaboration of several integrated water-basin management plans and the Water framework directive.¹⁸

2.2. The right to water and sanitation: the development, the current status and the main principles in the international law

The right of every person to water is a relatively recent development of water law, which is to be found under different names¹⁹ in the international documents and national constitutions. It is not only the name, what is disputed, however; some argue that it cannot be classified based on the classic first-second-third generation rights.

As Ede Szilágyi points out, one of the recent developments is that basic sanitation services are implied to the concept of the right to water.²⁰ This argument is

¹² This issue is to be introduced in more details in the second chapter.

¹³ Raisz 2012b, 152–153.

¹⁴ As the water law of the EU, which to be introduced in the next chapter.

¹⁵ The state parties are not obliged to submit themselves to the judicial dispute resolution methods offered by the agreement.

¹⁶ *Protocol on Civil Liability for Damage and Compensation for Damage Caused by Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters* (Kiev, 21 May 2003).

¹⁷ Szilágyi 2013, 99–100.

¹⁸ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (OJ L 327, 22.12.2000, 1–73).

¹⁹ Among others: the right to sufficient and continous water supply, the right to clean/safe water etc.

²⁰ Szilágyi 2015, 41.

proven by the fact that Catarina de Albuquerque – The UN special rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation – mentions the two rights separately in her report.²¹ She argues that treating the two rights separately can facilitate the prevalence of the right to sanitation, which otherwise would be abstracted by the other. Similarly, the resolution of the European Parliament²² mentions the two rights as distinct under the name of: safe drinking water and sanitation.

On the other hand the international documents in force at the moment do not grant the right to water as *sui generis* right: the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (hereafter: CESCR) grants protection to water via Articles 11 and 12 – the Right to an adequate standard of living and the Right to health – of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights²³ (hereafter: ICESCR), that is to say it classifies it as a second generation right in its General Comment No. 15.²⁴ The Commission argues that the right to water implies four conditions: adequacy, availability, quality and accessibility. The special rapporteur complemented²⁵ the list with a fifth element: the acceptability,²⁶ which means cultural and religious acceptability. This condition can be found in the GC too, but implied to the other four.

2.3. Water law in the EU: the regulation and the main principles

The extent limits of the current study withhold the author from introducing the regulation of the EU as a whole; instead the author only grants a general overview, including the introduction of the main characteristics of the regulation, which are (i) the important role of the general rules²⁷ and rules of other fields of law;²⁸ and (ii) the importance of the case law of the CJEU²⁹ and the (iii) international treaties.³⁰

The water law of the EU is built on directives, with Articles 191-193 of the TFEU³¹ serving as the background rules. As a result of the directive based regulation, the Member States – in accordance with Article 193, which among others requires the

²¹ de Albuquerque, 27.

²² European Parliament, resolution of 8 September 2015 (2014/2239 (INT)), 10.

²³ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (United Nations, Treaty Series, vol. 993, 3).

²⁴ CESCR, *General Comment No. 15 on the right to water* (E/C.12/2002/11), 10–12.

²⁵ Or rather deduced it, as *this condition can be found in the GC too, but implied to the above mentioned four*. Szilágyi 2015, 43.

²⁶ de Albuquerque, 35.

²⁷ E.g. Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances (OJ L 10, 14.1.1997, 13–33).

²⁸ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (OJ L 143, 30.4.2004, 56–75).

²⁹ Lásd: Szilágyi 2013, 115; Szilágyi 2014a; Szilágyi 2014b.

³⁰ See: Szilágyi 2012, 580–581

³¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 326, 26.10.2012, 47–390).

notification of the Commission – are entitled to introduce a more strict regulation compared to those adopted according to Article 192.³²

The domestic regulation does not even have to fulfil the criterion of proportionality according to the case law of the CJEU;³³ the only requirement is that the member state cannot accept regulation, which is based on a different type of regulation.³⁴

Until the adaption of the water framework directive,³⁵ the directives applied either: (i) the emission model;³⁶ (ii) the immission model;³⁷ (iii) and the model based on certain polluting activities.³⁸

Among the directives, the current study highlights and introduces the Water Framework Directive in details, which pushed the water law of the EU towards an integrative approach, which devotes attention to the hydrologic cycles. Furthermore, the Water Framework Directive (i) implements water basin management approach instead of the classical territorial units of the member states; (ii) applies a combined approach, which unites the emission and the immission models. It is proven by the fact that good status of waters³⁹ can only be achieved by fulfilling quantitative and qualitative aspects. The directive requires that the states elaborate their programmes of measure within nine years from the entry into force of the directive and to implement it into the practice not later than 12 years. In doing so, the member states have to pay attention to the following principles: polluter pays, cost recovery and that environmental damage should – as a priority – be rectified at source.

The advocate general in the legal dispute concerning Article 9 of the Water Framework Directive summarized the main principles of the directive as follows:⁴⁰ (i) river basin management; (ii) the setting of objectives per 'body of water';

³² Szilágyi 2012, 579.

³³ C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe vs. Land Rheinland-Pfalz case*, 14 April 2005, 64.

³⁴ Szilágyi 2012, 579.

³⁵ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (OJ L 327, 22.12.2000,1–73).

³⁶ Directive 2006/11/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community (OJ L 64, 4.3.2006, 52–59); Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration (OJ L 372, 27.12.2006, 19–31); and the relevant case law of the CJEU: C-231/97 *A.M.L. van Rooij vs. Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel*, 29 September 1999; C-184/97 *Commission vs. Federal Republic of Germany*, 1 November 1999; C-282/02 *Commission vs. Ireland*, 2 June 2005.

³⁷ Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC.

³⁸ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment (OJ L 135, 30.5.1991, 40–52); Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (OJ L 375, 31.12.1991, 1–8).

³⁹ The good water status does not mean the same category in every instance.

⁴⁰ C-525/12 *Commission vs. Germany*, the opinion of advocate general Niilo Jääskinen, 22 May 2014, 72.

(iii) plans and programmes with a specific working method and deadlines; (iv) an economic analysis of the detailed arrangements governing water pricing; the integration of environmental costs; (v) and public consultation with a view to increasing the transparency of water policy.

The Water Framework Directive – and the other directives – are supplemented by the communication of the European Commission: A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources,⁴¹ (hereafter: European Water Strategy), which contains proposals for future developments. It has to be mentioned here that the Commission interprets the notion of water services in a wide-scope⁴² contrary to the majority of the member states, including Hungary. Although, when the Commission tried to enforce its interpretation⁴³ in the C-525/12 Case, which concerned Article 9 of the Water Framework Directive, the CJEU dismissed⁴⁴ this interpretation. Nevertheless, it accepted certain parts of it.⁴⁵ The European Water Strategy in accordance with the UN institutions and bodies pays special attention to water, be it horizontal (sectoral) or vertical⁴⁶ (that is to say local, national, regional or international level) decision making. Regarding this, the strategy stipulates that on the one hand the 'water-food-energy-health-environment' connection has to be recognized and acknowledged, on the other hand, that water cannot be regarded as local or regional issue instead of global. In accordance with this, the document proposes to introduce the notion virtual or embedded water concerning the trade of water. The embedded water – just like the water footprint – indicates the amount of water used to produce a given product. Considering the ever growing population of the Earth and the limited amount of water available on the Globe, increasing the effectiveness of water usage is of paramount importance.⁴⁷ The European Commission proposed labelling and certification programmes on a volunteer basis.⁴⁸

The National Water Strategy Plan of Hungary⁴⁹ (hereafter: NWSPH) – which takes into consideration the Water Framework Directive, the European Water Strategy, the international obligations of the Hungarian states and the principles of the Hungarian constitutional law – aims at (i) avoiding water crisis, which threatens the world; (ii) preserving the water for the future generations; (iii) exploiting the economic advantages (iv) providing a decent level of protection from the damages caused by water. The scope of the NWSPH covers every activity connected to water within the boundaries of the state.

⁴¹ EC COM (2012) 673.

⁴² Water-framework directive, 2. cikk 38. pont.

⁴³ C-525/12, *European Commission vs. Germany*, the application of the EC, 9 November 2012, 35–36.

⁴⁴ C-525/12, *European Commission vs. Germany*, judgement of the court 11 September 2014, 61.

⁴⁵ *Ibid*, 56.

⁴⁶ Regarding the latter one, the EC has to pay attention to the principle of subsidiarity.

⁴⁷ Szilágyi 2013, 480.

⁴⁸ EC COM (2012) 673, 18.

⁴⁹ Department of Agriculture (2017) Kvassay Jenő Plan. The National Water Strategy Plan of Hungary, (NWSPH).

– This wide interpretation of water services is in conformity with the concept of the European Commission. – Furthermore the NWSPH stipulates that issues concerning water can no longer be solved by traditional hidro-technical tools: inter-sectoral cooperation and an enhanced level of public awareness are needed. In accordance with this, the document stipulates that the water is a resource and an environmental compartment at the same time, and creates connection between waterflood protection and the utilization of water. The latter scheme means that the post-disaster, reacting protection is gradually replaced by a preventive, deliberative and differentiated water protection,⁵⁰ which *on the one hand* means the harmonization of flood and drought protection – that is to say the storage of water surplus occurring at flood to use it, when there is a shortage in water –, *on the other hand* preparing the people concerned to be able to protect themselves.⁵¹

3. The bilateral treaties concluded by Hungary with her neighbouring states and the conformity of these treaties with the community law and some of its certain principles

3.1. Why the conclusion of these treaties were reasonable?

Water policy is of paramount importance in case of Hungary, since 90% of surface water arrive transborders, and 85 out of 185 ground water bodies are cut by state boundaries.⁵² Having regarded these data it is no wonder that Hungary concluded one or more bilateral agreements with every neighbouring state.⁵³

⁵⁰ The latter requirement is also stipulated by the Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks (OJ L 288, 6.11.2007, 27–34).

⁵¹ NWSPH, 1–6, 10, 57–67, 69–70, 79–82.

⁵² General Directorate of Water Management (2015) Waterbasin Management Plan for the Hungarian Part of the Danube (WMPHPD), 65.

⁵³ Serbia: (1) Convention between the Hungarian People's Republic and the Federal People's Republic of Yugoslavia on water management (08.08.1955). Austria: (2/A) Legislative Decree 32 of 1959 concerning the Convention between the Hungarian People's Republic and Republic of Austria on the water management of border-land; (2/B) Austrian-Hungarian International Agreement No 17/1985 on the environmental protection cooperation. Slovakia: (3/A) MT Decree 55/1978 concerning the Convention between the Governments of the Hungarian People's Republic and the Czechoslovak Socialist Republic on the management of transboundary waters; (3/B) International Agreement between the Slovakian and Hungarian Governments No 17/1999 on the environmental protection and nature conservation cooperation. Croatia: (4) Government Decree 127/1996 concerning Convention between the Government of the Hungarian Republic and the Government of the Republic of Croatia on the water management cooperation. Slovenia: (5) Government Decree 41/2001 concerning the Convention between the Government of the Hungarian Republic and the Government of the Republic of Slovenia on the water management. Ukraine: (6/A) Government Decree 117/1999 concerning the Convention between the Government of the Hungarian Republic and the Government of the Republic of Ukraine on the management of transboundary waters; (6/B) International Agreement between the Ukrainian and Hungarian Governments No 1993/11 on

Having regarded that the topic was processed by several authors earlier, the author of the current writing – before examining the EU conformity of these treaties – summarizes the results of the earlier researches.

Ede Szilágyi in a 2013 study compares the bilateral treaties based on thirteen aspects,⁵⁴ which are briefly introduced by the author of the current study in order to facilitate the further comparison: (i) the majority of these treaties were concluded for a definite period of time, only two of them were concluded for an indefinite time period. The (ii) scope of the treaties mainly covers the boundary waters and (iii) their scope practically covers surface and ground waters, although it cannot be deduced directly in every case and the definitions are also heterogeneous to say the least. Similarly, (iv) neither the definition of transboundary effects was clearly stipulated, nor the requirement regarding it: that is to say whether it requires consultation or prior consent? (v) The treaties include the quantitative and qualitative aspects of water protection – that is to say apply a combined regulation –, although they do it either applying a general or a more specific language. The majority of the treaties (vi) stipulate the obligation of the states to protect the clearness of the boundary waters and to prevent the harmful transboundary effects. They furthermore regulate the (vii) liability for extraordinary damages. The treaties (viii) include provisions regarding floods and inland waters, and several treaties include regulations on the mutual assistance in case of these events. Several treaties (ix) require the obligation to maintain the good status [of waters and the infrastructure]. The treaties furthermore contain provisions on the (x) *exchange of data and information*, or on the *research*, although it is only the Hungarian-Romanian treaty, which contains rules on the latter topic *expressis-verbis*. Some of the treaties contain (xi) unique obligations, depending on what the state parties held important enough to stipulate it in the treaty. Last, but not least (xii) the treaties – except for one of them – created joint commissions to supervise the execution of the treaty and (xiii) contain provisions on dispute settlement and the guarantees of executing the treaties. Regarding the latter one, the treaties rely firstly on the joint committees or inter-governmental dispute settlement; however some of the treaties stipulate the application of the dispute resolution mechanism of the Helsinki or the Sofia Treaties. Neither of the bilateral treaties refers to the obligation of the states to settle their disputes ‘within doors.’⁵⁵ The Raisz – Szilágyi co-authors draw the attention that fulfilling the obligations arising from the EU membership could sometimes hinder the achievement of environment protection goals,⁵⁶ as the *MOX-case*⁵⁷ highlighted.

the environmental protection cooperation. Romania: (7/A) Government Decree 196/2004 concerning the Convention between the Government of the Hungarian Republic and the Government of the Republic of Romania on the protection and the sustainable use of transboundary waters; (7/B) International Agreement between the Romanian and Hungarian Governments No 2001/9 on the environmental protection cooperation.

⁵⁴ Szilágyi 2013, 103–105.

⁵⁵ Independent of this, the states' obligation exist based on Article 344 of the TFEU.

⁵⁶ The proceedings were initiated by the Commission against Ireland before the CJEU because the respondent state strived to enforce its – well-grounded – claims aiming at the protection of the environment. Raisz & Szilágyi 2017, 81.

⁵⁷ C-459/03 Commission vs. Ireland case, 30 May 2006.

Summarizing the above mentioned, these treaties were concluded in completely different social, economic and legal environments,⁵⁸ as a consequence there is a significant difference regarding their scope, their subject and last but not least in their conformity with the recent developments of international and EU law.

A further fact that reasons the supervision of the treaties is that there are several issues regarding the surface waters arriving from the neighbouring countries, which are to be solved and which need international cooperation.

The NWSPH – without aiming to give an exhausting list – names the following: (i) reducing the amount of nitrates and phosphors within the whole Danube-basin; (ii) regulating the usage of the *Lajta-river* and eliminating the contamination of the *Rába-river* and the (iii) heavy metal contamination of the watercourses arriving from Romania. Furthermore (iv) the Rehabilitation of the so called *Szigetköz section* of the Danube river. – The latter one is the legacy of the *Gabčíkovo - Nagymaros case*, the negotiations aiming at the final settlement of the debate is still in progress.⁵⁹ A further treaty, which is under revision, is the Serb-Hungarian treaty.⁶⁰

3.2. The main principles of international and EU waterlaw in the treaties, or rather their absence in the treaties

Summarizing the first chapter, the author identified the following principles and aspects in the international and the EU law, which shall be taken into account during the possible revision of the treaties: river basin management, integrative approach – that is to say taking into account the whole hydrological cycle – and combined regulation, which applies both quantitative and qualitative approach. The principle of polluter pays, rectifying the environmental damage at source and the principle of cost recovery should also be taken into account. The further aspects are: proactive water-flood management, the wide appreciation of water services. – However the latter is not reflected in the secondary sources of the EU, the European Commission is consistent regarding this appreciation, thus one should take it into account as the path for future development. – Last, but not least the obligation to settle the disputes indoor – that is to say before the institutions of the EU – is worth mentioning.

⁵⁸ The most ample examples are the treaties concluded with the former Yugoslavia and Romania, which were concluded with an almost half-decade difference. Furthermore several treaties had been concluded before the Helsinki and the Sofia Conventions entered into force, thus these treaties do not even mention them. This fact does not exclude their application, however. Szilágyi 2013, 102.

⁵⁹ Raisz & Szilágyi 2017. *Már csak egy év, és tárgyalni kezdenek a bős-nagymarosi károkról*, 03.07.2017, https://index.hu/gazdasag/2017/07/03/mar_csak_egy_ev_es_targyalni_kezdenek_a_bos-nagymarosi_karokrol/ [09.11.2018]

⁶⁰ Országos Vízügyi Főigazgatóság, Alsó-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóság (2017) *A magyar-szerb határvízi egyezmény egyeztetésének 2. fordulója*, 10.10.2017, <http://www.aduvizig.hu/index.php/sajto/hirek/433-a-magyar-szerb-hatarvizi-egyeztetesenek-2-forduloja> [09.11.2018]

In the following sub-chapters, the author examines these aspects arranged into nine points.⁶¹

3.2.1. Whether they are based on the water-basins?

Five out of eleven treaties examined by the author, namely the Serbian,⁶² the Croatian,⁶³ the Slovenian,⁶⁴ the Ukrainian⁶⁵ and the Romanian⁶⁶ are based on the water-basins – or apply such a language, which can be regarded as equal to water-basin⁶⁷ –, although in the case of the Ukrainian treaty its not the water-management, but the environment and territorial development treaty, which is based on water-basins. Having regarded that water law of the EU prefers the water-basin management, the author argues that during the course of a possible revision of these treaties, this approach should be implemented.

3.2.2. Integrative approach

There is not a single treaty among the effective ones at present, which is based on an integrative approach. That is to say none of them takes into account the whole hydrogeological cycle. It is only the treaty concluded with Romania, which contains expressions⁶⁸ that can be considered as being close to the integrative approach.

3.2.3. Combined regulation

As mentioned above most of the treaties contain provisions on quantitative and qualitative requirements regarding waters. As an example while the treaty concluded with Serbia applies this combined approach, the treaty concluded with Austria does not mention any quality requirement; it only describes the quantitative ones.⁶⁹

3.2.4. The principle of polluter pays

Only two out of the eleven treaties contain provisions *expressis verbis* on the principle of polluter pays, which can be regarded as a determinant principle of the environmental law of the community.

⁶¹ See the enclosed chart!

⁶² Convention between the Hungarian People's Republic and the Federal People's Republic of Yugoslavia on water management (08.08.1955).

⁶³ Government Decree 127/1996.

⁶⁴ Government Decree 41/2001.

⁶⁵ International Agreement No. 1993/11.

⁶⁶ Government Decree 196/2004.

⁶⁷ The convention concluded with the (former) Yugoslavia uses the expression 'water system' in Section (3) Article 1.

⁶⁸ Point 'J' Section (1) Article 2 of Government Decree 196/2004.

⁶⁹ Section (6) Article 2 of Decree-law 32 of 1959.

While the treaty concluded with Ukraine regulates it jointly with the principle of environmental damage should as a priority, be rectified at source,⁷⁰ the one concluded with Romania contains it under a different article.⁷¹

3.2.5. The principle of environmental damage should as a priority, be rectified at source

This principle is mentioned in four treaties: the water management and environmental protection treaties concluded with Slovakia, and the water management treaties concluded with Ukraine and Romania. The latter one devotes a separate article to the principle.

3.2.6. The principle of cost recovery. How much is it emphasized?

In this field, the bilateral treaties concluded by Hungary with her neighbours are in a lag behind to the recent developments of international law and the community law: none of them contains this principle expressis verbis. Although point 'd' of Article 2 of the treaty concluded with Croatia⁷² refers to the protection of waters against unreasonable utilization of waters, which is one of the aims of the principle of cost recovery, the principle cannot be conducted directly from this provision. Furthermore, none of the treaties contain a single reference to the water footprint, the embedded water or the virtual water, which more or less is meant to indicate the amount of water consumed for the production of a certain good. It is worth mentioning that point 3, Article 2 of the treaty concluded with Slovakia⁷³ refers to the importance of environmental education and the enhancement of social consciousness, which is an important element of the European Water Strategy.

2.2.7. How wide the water services are interpreted

The wide or narrow interpretation of the water services has an importance regarding the cost recovery principle as it was stated regarding the C-525/12 case. Although the current community law applies the narrow approach, the European Commission insists on a wider appreciation,⁷⁴ which suggests that it may be the path of future development. It is only the Serb-Hungarian treaty, which is based on a wider appreciation: energetic questions can also be invoked under its scope.⁷⁵

⁷⁰ Government Decree 117/1999.

⁷¹ Article 8 Government Decree 196/2004.

⁷² Government Decree 127/1996.

⁷³ International Agreement No. 1997/17.

⁷⁴ See the application of the EC in the C-525/12 case.

⁷⁵ Szilágyi 2013, 105.

3.2.8. Is the flood-protection proactive

This requirement is stipulated on the hand in the 2007/60/EC directive,⁷⁶ and also in the European Water Strategy and the NWSPH, which was elaborated with a consideration to the second one.⁷⁷ In this regard, the author found that the majority of these treaties contain provisions on the flood protection, although these provisions have a defensive, reactive character that is to say they contain provisions on the already occurred catastrophic situation. The only treaty, which contains provisions on proactive – EU conform – defense is the one concluded with Romania.⁷⁸

3.2.9. Dispute settlement. Is there a reference to ‘indoor’ dispute settlement?

None of the examined international treaties contain provisions on the member state's obligation to settle their disputes before the EU institutions, moreover, except for the one concluded with Romania none of them contains a single reference to the community law. – Having regarded the time of their conclusion this is rather feature than a fault, however. – Nevertheless in case any dispute should arise between Hungary and one of her neighbouring states, they shall resolve it ‘indoor’, otherwise they would be condemned for the infringement of EU law as it is illustrated by the Mox-case. The author argues that during the supervision of the treaties it would be advisable to stipulate the obligation of settling the disputes indoor.

4. Summary

The author in his study briefly introduced the development of international and community water law and identified the main principles of it. Subsequently, he introduced the main characteristics of the bilateral treaties concluded by Hungary and her neighbouring states and examined whether the principles mentioned above in the writing are present in these treaties. As can be seen from the enclosed chart, these principles are barely present in the treaties or not; without repeating the above written: none of the treaties mention the principle of cost recovery, even the polluter pays principle is mentioned in only two of them. Although the water basin management and the combined approach are more common, it would be reasonable to base each and every treaty on these criteria for the sake of EU conformity.

⁷⁶ Directive 2007/60/EC, Article 7.

⁷⁷ NWSPH, 6, 81.

⁷⁸ Point ‘D’ Section (4) Article 9 of Government Decree 196/2004.

Bibliography

Books

1. de Albuquerque C (2012) *On the right track: Good Practices in realising the rights to water and sanitation*, ISBN 978-989-8360-09-0.
2. Szilágyi J E (2013) *Vízjog: Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolc, Miskolci Egyetem.

Studies (in book or journal)

1. Raisz A (2012) A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXX/2, pp. 371–382.
2. Raisz A (2012) Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében: Kincs, ami nincs?, in: Raisz A, ed., *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, Miskolci Egyetem, pp. 149–160.
3. Raisz A & Szilágyi J E (2017) Cross border issues of the Hungarian water resources, *Quarterly Journal of Environmental Law* November, pp. 73–98.
4. Szilágyi J E (2012) A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXX/2, pp. 577–599.
5. Szilágyi J E (2014) A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle* 9(1), pp. 73–94.
6. Szilágyi J E (2014) *Az uniós Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve az Európai Bíróság esetjogának tükrében*, http://real.mtak.hu/28356/1/koltsegmegterules%20%26%20ECJ%20c%2052_5_12%20-%20szilagyi%202014.pdf [09.11.2018]
7. Szilágyi J E (2015) A vízhez való jog – Ábránd vagy immáron valóság, *Közjavak* 1(1), pp. 41-43., doi: 10.21867/KjK/2015.1.10.

International treaties

1. Austrian-Hungarian International Agreement No 17/1985 on the environmental protection cooperation.
2. Convention between the Hungarian People's Republic and the Federal People's Republic of Yugoslavia on water management (08.08.1955).
3. Helsinki Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (1936 UNTS 269; 31 ILM 1312 (1992); signed: 17 March 1992, entry into force: 6 October 1996).
4. International Agreement between the Romanian and Hungarian Governments No 2001/9 on the environmental protection cooperation.
5. International Agreement between the Slovakian and Hungarian Governments No 17/1999 on the environmental protection and nature conservation cooperation.
6. International Agreement between the Ukrainian and Hungarian Governments No 1993/11 on the environmental protection cooperation.

7. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3).
8. Protocol on Civil Liability for Damage and Compensation for Damage Caused by Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters (Kiev, 21 May 2003).
9. Sofia Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River (signed, 29 June 1994, entry into force: 22 October 1998).
10. UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses (A/RES/51/229; signed: 21 May 1997, entry into force: 17 August 2014).

Other international documents

1. CESCR, General Comment No. 15 on the right to water (E/C.12/2002/11).
2. UN GA Resolution, 15 January 2009 (A/RES/63/124).

Judgements of international judicial forums

1. International Court of Justice, *Gabčíkovo -Nagyymaros Project* (Hungary v. Slovakia), Judgement of 25 September 1997.

Legal sources of the EU

2. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 326, 26.10.2012, pp. 47–390).
3. Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment (OJ L 135, 30.5.1991, pp. 40–52).
4. Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (OJ L 375, 31.12.1991, p p. 1–8).
5. Council Directive 96/82/EC of 9 December 1996 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances (OJ L 10, 14.1.1997, pp. 13–33).
6. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (OJ L 327, 22.12.2000, pp. 1–73).
7. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage (OJ L 143, 30.4.2004, pp. 56–75).
8. Directive 2006/11/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community (OJ L 64, 4.3.2006, pp. 52–59).
9. Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration (OJ L 372, 27.12.2006, pp. 19–31).

10. Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC.
11. Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks (OJ L 288, 6.11.2007, pp. 27–34).

Other documents of EU institutions

1. European Commission, A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources, COM (2012) 673.
2. Helsinki Convention (OJ L 186, 5.8.1995, pp. 44–58).
3. Sofia Convention (OJ L 342, 12.12.1997, pp. 19–43)
4. European Parliament, resolution of 8 September 2015 (2014/2239 (INT)).

The case-law of the CJEU

1. C-184/97, *Commission vs. Federal Republic of Germany case*, 1 November 1999, judgement.
2. C-231/97, *A.M.L. van Rooij vs. Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel case*, 29 September 1999, judgement.
3. C-282/02, *Commission vs. Ireland case*, 2 June 2005.
4. C-459/03, *Commission vs. Ireland case*, 30 May 2006, judgement.
5. C-525/12, *Commission vs. Germany case*, the opinion of advocate general Niilo Jääskinen, 22 May 2014, judgement.
6. C-525/12, *European Commission vs. Germany case*, judgement of the court 11 September 2014, judgement.
7. C-525/12, *European Commission vs. Germany case*, the application of the EC, 9 November 2012, judgement.
8. C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe vs. Land Rheinland-Pfalz case*, 14 April 2005, judgement.

Domestic legal sources and documents

1. Department of Agriculture (2017) Kvassay Jenő Plan. The National Water Strategy Plan of Hungary (NWSPH).
2. General Directorate of Water Management (2015) Waterbasin Management Plan for the Hungarian Part of the Danube (WMPHPD).
3. Government Decree 117/1999 concerning the Convention between the Government of the Hungarian Republic and the Government of the Republic of Ukraine on the management of transboundary waters.
4. Government Decree 127/1996 concerning Convention between the Government of the Hungarian Republic and the Government of the Republic of Croatia on the water management cooperation.
5. Government Decree 196/2004 concerning the Convention between the Government of the Hungarian Republic and the Government of the Republic of Romania on the protection and the sustainable use of transboundary waters.

6. Government Decree 41/2001 concerning the Convention between the Government of the Hungarian Republic and the Government of the Republic of Slovenia on the water management.
7. Legislative Decree 32 of 1959 concerning the Convention between the Hungarian People's Republic and Republic of Austria on the water management of border-land.
8. MT Decree 55/1978 concerning the Convention between the Governments of the Hungarian People's Republic and the Czechoslovak Socialist Republic on the management of transboundary waters.

Web sources

1. *Már csak egy év, és tárgyalni kezdenek a bős-nagymarosi károkról*
https://index.hu/gazdasag/2017/07/03/marcsakegyevestargyalnikezdenek_a_bos-nagymarosi_karokrol/ [09.11.2018]
2. Országos Vízügyi Főigazgatóság, Alsó-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóság: *A magyar-szerb határvízi egyezmény egyeztetésének 2. fordulója*, 10.10.2017
<http://www.aduvizig.hu/index.php/sajto/hirek/433-a-magyar-szerb-hatarvizi-egyezmény-egyeztetésének-2-forduloja> [09.11.2018]
3. *State parties to the Helsinki and the Sofia Conventions*,
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&clang=_en [22.11.2018] and
<https://www.icpdr.org/main/icpdr/contracting-parties> [22.11.2018]

Aspect/Country	Serbia	Austria		Slovakia		Croatia	Slovenia	Ukraine		Romania	
Code of the treaty	1	2/A	2/B	3/A	3/B	4	5	6/A	6/B	7/A	7/B
1. Water basin management	✓	×	×	×	×	✓	✓	×	✓	✓	×
2. Integrative approach	×	×	×	×	×	×	×	×	×	✓	×
3. Combined approach	✓	×	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
4. Principle of polluter pays	×	×	×	×	×	×	×	×	✓	✓	×
5. Environmental damage should be rectified at source	×	×	×	✓	✓	×	×	×	✓	✓	×
6. Cost recovery	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
7. Wide interpretation of water services	✓	×	×	✓	×	×	×	×	×	×	×
8. Proactive flood protection	×	×	×	×	×	×	×	×	×	✓	×
9. Reference to the obligation of 'indoor' dispute resolution	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×

Annex: The overview of the bilateral treaties concluded with her neighbouring states by Hungary. The code of the treaties can be found in footnote No. 53

MARINKÁS György*
**Magyarország bilaterális vízgazdálkodási egyezményeinek konformitása a
nemzetközi és az uniós joggal****

1. Bevezető

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa és megvizsgálja a hazánk által, a szomszédos országokkal kötött bilaterális vízgazdálkodási egyezményeket, majd értékelje azokat a tekintetben, hogy milyen mértékben veszik figyelembe a nemzetközi jogban bekövetkezett változásokat, és mennyire tekinthetők konformnak a közösségi joggal. Tekintve, hogy e szerződések – a Romániával 2004-ben kötött megállapodást kivéve – hazánk Európai Unióhoz való csatlakozását megelőzően kötötték,¹ az említett szerződést kivéve még utalást sem tartalmaznak a közösségi jogra,² következésképpen az uniós vízjog főbb elveit sem rögzítik. – Ahogyan a nemzetközi környezetjogban, a megkötésük óta eltelt időben – bekövetkezett fejlődés eredményeit sem tükrözik kellőképpen. – A felülvizsgálatuk tehát időszerűnek tekinthető.

A szerző annak érdekében, hogy érdemben vizsgálhassa e szerződéseket és levonhassa a konklúziókat a felülvizsgálat szempontjait illetően, a tanulmány első fejezetében ismerteti a nemzetközi és az uniós vízjog fejlődését és főbb elveit, valamint szabályozási rendszerét. Utóbbi kapcsán a szerző az uniós jogi szabályozására helyez nagyobb hangsúlyt. Tekintve ugyanakkor, hogy e témakörben számos magyar és idegen nyelvű tanulmány született, a jelen tanulmány szerzője ezek összefoglaló jellegű ismertetésére szorítkozik olyan mértékben és terjedelemben, amely az említett bilaterális szerződések értékelése szempontjából szükségesnek mutatkozik. A szerző ezt követően, a második fejezetben mutatja be a hazánk által kötött bilaterális szerződéseket: első körben a korábbi kutatásokra támaszkodva összefoglaló jelleggel, a főbb jellegzetességeiket emeli ki, majd ezt követően ismerteti saját kutatásának eredményeit, illetve megállapításait. Utóbbiakat kilenc pontba rendezve, elemzi a szerződéseket, és vonja le a konklúzióit a harmadik – összefoglaló – fejezetben.

¹¹ György Marinkás: The conformity of Hungary's bilateral water management treaties with the treaties with the international and community law – Magyarország bilaterális vízgazdálkodási egyezményeinek konformitása a nemzetközi és az uniós joggal. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 96-129 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.96

* dr. jur., PhD, adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék, e-mail: joggyuri@uni-miskolc.hu

** A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

¹ Sőt mi több, az akkori Jugoszláviával kötött szerződés megkötésekor még az EU elődje, az Európai Gazdasági Közösség sem létezett.

² A szerző mindezt nem felrovásként, csak ténymegállapításként írja.

2. A vízjog fejlődése a nemzetközi és az EU jogban

2.1. A főbb univerzális és regionális multilaterális nemzetközi szerződések

Univerzális szinten az 1997-ben kötött és 2014-ben hatályba lépett, a nemzetközi vízfolyások nem navigációs célú használatáról szóló ENSZ egyezmény³ érdemel kiemelés, amely több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyeket a nemzetközi közösség szokásjogként ismer el,⁴ és következőképpen a nem részes államokkal is szembeszegezhető.⁵

Említést érdemel még a határokon átnyúló felszín alatti vízadókról szóló egyezmény tervezete,⁶ amelynek elfogadása ugyan még várat magára, amennyiben azonban elfogadják hiánypótló lesz abból a szempontból is, hogy e terület jogi szabályozása meglehetősen elhanyagolt területnek tekinthető.⁷

Regionális szinten az 1992-es, a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó Helsinkai Egyezmény⁸ (a továbbiakban: Helsinkai Egyezmény), valamint az 1994-es, a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről szóló Szófiai Egyezmény⁹ (a továbbiakban: Szófiai Egyezmény) emelendő ki. – Mindkét egyezményt ratifikálta Magyarország, a szomszédos államok¹⁰ és az EU¹¹ is, továbbá több hazánk által a szomszédos országokkal kötött bilaterális szerződés utal rájuk vagy jelöli meg az általuk felállított vitarendezési mechanizmusokat, mint amelyet a szerződő felek az esetleges jogvitáik esetén alkalmazni kívánnak.¹²

A Helsinkai Egyezmény pozitívuma – amint azt Raisz Anikó írja¹³ –, hogy megjelenik benne (i) az elővigyázatosság elve; (ii) a szennyező fizet elve; (iii) kiterjed a vízvédelem mennyiségi és minőségi oldalára;¹⁴ azaz kombinált szemléletű.

³ ENSZ egyezmény a nemzetközi vízfolyások nem navigációs célú használatáról (A/RES/51/229; aláírás: 1997. május 21, hatályba lépés: 2014. augusztus 17).

⁴ Lásd: Nemzetközi Bíróság, Bős-Nagymaros ügy, 1997. szeptember 25, 85.

⁵ Részletesen lásd: Raisz 2012a.

⁶ Az ENSZ KGY 2009 január 15-i határozata (A/RES/63/124).

⁷ Részletesen lásd: Raisz 2012b; Szilágyi 2013, 100–101.

⁸ Helsinkai Egyezmény a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára (1936 UNTS 269; 31 ILM 1312 (1992); aláírás: 1992. március 17, hatályba lépés: 1996. október 6).

⁹ Szófiai Egyezmény a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről (aláírás: 1994. június 29, hatályba lépés: 1998. október 22).

¹⁰ A Helsinkai és a Szófiai Egyezmény részes feleinek listája, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&clang=_en [2018.11.04.] and <https://www.icpdr.org/main/icpdr/contracting-parties> [2018.11.04.]

¹¹ Helsinkai Egyezmény (HL L 186, 5.8.1995, 44–58); Szófiai Egyezmény (HL L 342, 12.12.1997, 19–43)

¹² Erről részletesen a második fejezetben esik szó.

¹³ Raisz 2012b, 152–153.

¹⁴ Amint a következő alfejezetben bemutatásra kerülő uniós jogi szabályozás is.

Negatívuma, hogy túlzottan általános és gyenge a garancia rendszere.¹⁵ Utóbbit korrigálandó, született meg az egyezmény 2003-as jegyzőkönyve,¹⁶ amely azonban egyelőre nem lépett hatályba. A Szófiai Egyezmény modern szemléletű nemzetközi megállapodásnak tekinthető, amelynek lényegi pontjait Szilágyi Ede a következőkben határozza meg:¹⁷ (i) alapját az egész Duna-vízgyűjtő felszín és felszín alatti vízei képezik; (ii) kiemelt figyelmet szentel a fenntarthatóságnak, a károk megelőzésének és az integráció biztosításának. Továbbá (iii) a minőségi és mennyiségi vízvédelem széles spektrumát fedi le; (iv) nem éri be a kialakult állapot konzerválásával, hanem annak javítására is törekszik. Végül, de nem utolsó sorban (v) az egész szerződést áthatja a szennyező fizet és az elővigyázatosság elve. Az egyezmény célkitűzéseinek és rendelkezéseinek végrehajtása érdekében hozták létre a Duna Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottságot (International Commission for the Protection of the Danube River, a továbbiakban: ICPDR). Jóllehet a mechanizmusnak szintén több hiányossága ismert, az ICDPR több integrált vízgyűjtő gazdálkodási terv, valamint az EU víz-keretirányelv¹⁸ kidolgozásában is részt vett.

2.2. A vízhez és a szanitációhoz való jog megjelenése, helyzete és főbb elvei a nemzetközi jogban

A vízjogon belül viszonylag új keletű a minden egyes embert megillető vízhez való jog, amely nemzetközi dokumentumokban és a nemzeti alkotmányokban különböző elnevezés alatt található,¹⁹ és az is vitatott, hogy besorolható-e a klasszikus első-második-harmadik generációs felosztás alapján.

Amint azt Szilágyi Ede írja, az egyik legújabb fejlemény, hogy a vízhez való jogba beleértik az alapvető közegészségügyi szolgáltatásokat is.²⁰ Ennek egyik bizonyítéka Catarina de Albuquerque – az ENSZ biztonságos ivóvízhez és szanitációhoz való jog érvényesüléséért felelős különleges rapporteure – is két külön jogról ír a jelentésében.²¹ Indokolása szerint azért, hogy biztosítsa a szanitációhoz való jog érvényesülését, amely egyébként elsikkadna a másik jog mellett. Hasonlóképpen az Európai Parlament állásfoglalásában²² is két külön jogként szerepel a biztonságos ivóvízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való hozzáférés.

¹⁵ A részes államok nem kötelesek magukat alávetni az egyezmény által felkínált bírói vitarendezési módoknak.

¹⁶ *A Helsinki Egyezményhez kapcsolt jegyzőkönyv polgári jogi felelősségről és a határokat átlépő vízfolyásokat érintő ipari balesetek határokat átlépő hatásai által okozott kár megtérítéséről* (alírást: Kijev, 2003. május 21.).

¹⁷ Szilágyi 2013, 99–100.

¹⁸ Az Európai Parlament és Tanács 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

¹⁹ Többek között: elegendő vízhez való hozzáférés, tiszta vízhez való jog.

²⁰ Szilágyi 2015, 41.

²¹ de Albuquerque, 27.

²² Európai Parlament: A Right2Water európai polgári kezdeményezés nyomán követése. Az Európai Parlament 2015. szeptember 8-i állásfoglalása (2014/2239 (INT)), 10.

doi: 10.21029/JAEL.2019.26.96

A jelenleg hatályos nemzetközi dokumentumokban azonban a vízhez való jog nem szerepel sui generis jogként. Az ENSZ Gazdasági Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága (a továbbiakban: GSZKJB) a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya²³ (a továbbiakban: GSZKJNE) 11. és 12. cikkei – azaz a megfelelő életszínvonalhoz és az elérhető legmagasabb fizikai és szellemi egészséghez való jog – alapján részesíti védelemben a vízhez való jogot, azaz második generációs jogként határozza azt meg a 15. számú általános kommentárjában.²⁴ A Bizottság álláspontja szerint a vízhez való jog négy feltételt foglal magában: hozzáférhető, biztonságos, elérhető és megfizethető. E négy feltételt a különleges rapporteure egy ötödikkkel, nevezetesen az elfogadhatósággal,²⁵ egészítette ki,²⁶ amely vallási és kulturális alapon való elfogadhatóságot jelent.

2.3. A vízjog az uniós jogban: szabályozás és főbb elvek

Az uniós szabályozás teljes egészében történő bemutatása meghaladja a jelen tanulmány terjedelmi korlátait, így a szerző ehelyütt csak nagyvonalakban ismerteti azt. A szabályozás főbb jellemzői a következők: (i) fontos szerepük van az általános,²⁷ illetve más szakterülethez²⁸ is tartó jogi szabályoknak; a (ii) fontos szerepet játszik az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata;²⁹ valamint (iii) a nemzetközi szerződések.³⁰

A vízjog kapcsán az uniós jog irányelvekre épít, amelynek háttérszabályait az EUMSZ³¹ 191-193. cikkei biztosítják. Az irányelvekre épülő szabályozás lehetővé teszi, hogy a tagállamok a 193. cikk rendelkezéseivel összhangban – a Bizottság értesítése mellett – a 192. cikk alapján elfogadott intézkedéseknél szigorúbb hazai szabályokat tartsanak fenn vagy vezessenek be.³² Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EuB) ezzel kapcsolatos joggyakorlata³³ értelmében az ilyen intézkedéseknek nem kell kiállniuk az arányosság próbáját. Az egyetlen kikötés, hogy a tagállam nem fogadhat el olyan nemzeti intézkedéseket, amelyek a szabályozási eszközök eltérő típusát alkalmazzák.³⁴

²³ A *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya* (United Nations, Treaty Series, vol. 993, 3).

²⁴ GSZKJB, 15. számú általános kommentárja a vízhez való jogról (E/C.12/2002/11), 10–12.

²⁵ de Albuquerque, 35.

²⁶ Pontosabban fogalmazva inkább levezette az előbbi négyből, amelyek tartalmazzák azt, igaz nem expressis verbis módon. Szilágyi 2015, 43.

²⁷ A Tanács 96/82/EK irányelve (1996. december 9) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről.

²⁸ Az EP és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről.

²⁹ Lásd: Szilágyi 2013,115; Szilágyi, 2014a; Szilágyi 2014b.

³⁰ Szilágyi 2012, 580–581.

³¹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, OJ C 326, 26.10.2012.,. 47-390.

³² Szilágyi 2012, 579.

³³ C-6/03. sz. *Deponiezwieckverband Eiterköpfe kontra Land Rheinland-Pfalz* ügy, 2005. április 14, 64.

³⁴ Szilágyi 2012, 579.

Az irányelvi szabályozás a Víz-keretirányelv³⁵ elfogadásáig három klasszikus szabályozási modell mentén került kialakításra: (i) az egyes kibocsátásokra vonatkozó (emissziós) szabályozási modell;³⁶ (ii) a vízminőségi előírásokra vonatkozó (immissziós) szabályozási modell;³⁷ (iii) a meghatározó szennyező tevékenységekre vonatkozó szabályozási modell.³⁸

Az irányelvek közül jelen tanulmány a Víz-keretirányelvet emeli ki külön – és ismerteti részletesebben –, amely az EU vízjogi szabályozását az integratív – a hidrológiai ciklusokat figyelembe vevő – szemlélet irányába mozdította el. A Víz-keretirányelv ezen felül: (i) a vízgyűjtő területekre alapozza a szabályozást, nem pedig a tagállamok klasszikus területi egységeire; (ii) kombinált megközelítést alkalmazva megtalálható benne a kibocsátásra (emissziós) vonatkozó szabályozási modell, valamint a vízminőségi előírásokra (immissziós) vonatkozó szabályozási modell. Ennek egyik bizonyítéka, hogy a fő célkitűzésként meghatározott ‘jó állapot’³⁹ elérése érdekében mind emissziós, mind immissziós szempontokat figyelembe kell venni. Az irányelv azt követeli meg a tagállamoktól, hogy a hatályba lépését követő 9 éven belül dolgozzák ki az intézkedési programjaikat, és legkésőbb 12 éven belül ültessék át a gyakorlatba. A tagállamoknak mindeközben figyelemmel kell lenniük a szennyező fizet és a költségmegtérülés, illetve a környezeti károk forrásuknál történő elhárításának elvére.

Az Víz-keretirányelv 9. cikkével kapcsolatos jogvitában a főtanácsnok a következőképpen foglalta össze azt, hogy az irányelv mely fő elvekre épül:⁴⁰ (i) vízgyűjtőn alapuló vízgazdálkodás; (ii) a célkitűzések víztestenkénti rögzítése; (iii) tervezés és programozás; (iv) a víz árképzési módozatainak gazdasági elemzése; (v) a költségek megtérülése. Továbbá (vi) az érintett régió vagy régiók földrajzi és éghajlati adottságainak, valamint szociális, környezeti és gazdasági hatásainak figyelembevétele.

A Víz-keretirányelvet – illetve a többi irányelvet – egészíti ki az európai uniós vízstratégia, amelyet az Európai Bizottság (a továbbiakban: EB) Az európai vízkészletek megóvására irányuló terv c. dokumentumban rögzített,⁴¹ és amelyben az EB fejlesztési javaslatokat is megfogalmazott.

³⁵ Az EP és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (Víz-keretirányelv).

³⁶ Az EP és a Tanács 2006/11/EK irányelve (2006. február 15) a Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről; Az EP és a Tanács 2006/118/EK irányelve (2006. december 12) a felszín alatti vizek szennyezése és állapotromlás elleni védelméről, illetve a hozzájuk tartozó ítélkezési gyakorlat: C-231/97. sz. *A.M.L. van Rooij k. Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel*, 1999. szeptember 29-i ítélet; C-184/97. sz. Bizottság k. Német Szövetségi Köztársaság ügy, 1999. november 1-i ítélet; C-282/02. sz. Bizottság k. Írország ügy, 2005. június 2-i ítélet.

³⁷ Az EP és a Tanács 2006/7/EK irányelve (2006. február 13) a fürdővizek minőségéről [...]

³⁸ A Tanács 91/217/EGK irányelve (1991. május 21) a települési szennyvíz kezeléséről; A Tanács 91/676/EGK irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről.

³⁹ A jó állapot nem minden víz esetében takar azonos kategóriát.

⁴⁰ C-525/12. sz. *Bizottság k. Németország*, Niilo Jääskinen főtanácsnok 2014. május 22-i indítványa, 72.

⁴¹ EB COM (2012) 673.

E körben érdemel említést, hogy a Bizottság a tagállamok többségével – köztük hazánkkal – ellentétben, tágan értelmezi a vízszolgáltatások⁴² körét, jóllehet amikor ezen értelmezésnek⁴³ érvényt kívánt szerezni a Víz-keretirányelv 9. cikkének értelmezése kapcsán a C-525/12. sz. ügyben, az EuB elvetette⁴⁴ a Bizottság értelmezését. – Mindamelllett, hogy egyes elemeinek helyt adott.⁴⁵ A vízstratégia az ENSZ intézmények és szervek célkitűzéseivel összhangban minden döntéshozatali folyamatban – legyen az horizontális (szektoriális) vagy vertikális⁴⁶ (azaz helyi, nemzeti, regionális vagy éppen nemzetközi szint) – kiemelt figyelmet szándékozik fordítani a vízre. Ennek kapcsán rögzíti, hogy egyrészt fel kell ismerni a „víz-élelmiszer-energia-egészség-környezet” összefüggést, másrészt a vízre nem lehet úgy tekinteni, mint helyi vagy regionális ügyre. Ezzel összhangban a vízkereskedelem kapcsán tervezi bevezetni a virtuális vagy beágyazott vizet, amely a vízlábnyomhoz hasonlatosan azt a vízmennyiséget jelöli, amelyet egy adott áru előállítása során felhasználnak. Tekintve a föld egyre növekvő népességét és a vízkészletek véges voltát, a vízfelhasználás hatékonyságának növelése kardinális kérdés,⁴⁷ amelynek kapcsán az EB a vízstratégiában önkéntes címkézési és tanúsítási programok bevezetését javasolja.⁴⁸

A Víz-keretirányelv, az uniós vízstratégia, a nemzetközi kötelezettségek és a magyar alkotmányos alapelvek figyelembevételével kialakított Nemzeti Vízstratégia⁴⁹ (a továbbiakban: KJT) célja (i) a világot fenyegető vízválság elkerülése; (ii) a víz megőrzése a következő generációk számára; (iii) gazdasági előnyeinek kiaknázása és (iv) a víz által okozható károktól való védelem megfelelő szintjének biztosítása. A KJT hatóköre kiterjed minden, a vízzel kapcsolatba kerülő tevékenységre az ország területén. – A vízszolgáltatások e szélesebb értelmezése megfelel az EB értelmezésének. – A KJT rögzíti továbbá, hogy a vízzel kapcsolatos problémák megoldásához már nem elégségesek a hagyományos hidrotechnikai eszközök, helyettük ágazati együttműködésre és a társadalmi tudatosság növelése szükséges. E megfontolásba illeszkedik annak rögzítése, hogy a víz egyszerre erőforrás és környezeti elem, továbbá a vízkárelhárítás és a vízhasznosítás összekapcsolása, amelynek keretében a reagáló védekezést fokozatosan felváltja a megelőző, mérlegelt és differenciált vízkárelhárító szabályozás.⁵⁰ Utóbbi egyrészt az árvíz és az aszályvédelem összehangolását jelenti – vagyis a vízbőség idején jelentkező többlet tárolását a vízhiányos időkre –, másrészt az árvízveszély által érintettek felkészítését a védekezésre.⁵¹

⁴² Víz-keretirányelv, 2. cikk 38. pont.

⁴³ C-525/12. sz. *Bizottság k. Németország*, az Európai Bizottság 2012. november 19-i keresete, 35–36.

⁴⁴ C-525/12. sz. *Bizottság k. Németország*, az EuB 2014. szeptember 11-i ítélete, 61.

⁴⁵ Uo, 56.

⁴⁶ Utóbbi kapcsán a Bizottságnak figyelemmel kell lennie a szubszidiaritás elvére.

⁴⁷ Szilágyi 2013, 480.

⁴⁸ EB COM (2012) 673, 18.

⁴⁹ Vidékfejlesztési Minisztérium: Kvassay Jenő Terv. Nemzeti Vízstratégia, 2017 (KJT).

⁵⁰ Ez utóbbi követelményt az Európai Parlament és a Tanács 2007/60/EK Irányelve (2007. október 23.) az árvízveszélyek értékeléséről és kezeléséről is rögzíti.

⁵¹ KJT, 1–6, 10, 57–67, 69–70, 79–82.

3. A hazánk által a szomszédos országokkal kötött bilaterális szerződések konformitása általában az uniós joggal és az uniós vízjog egyes elveivel

3.1. A szerződések indokltsága és főbb jellemzői

Hazánk esetében azért is bír kiemelt fontossággal a vízjogi szabályozás, mert a felszíni vízfolyások 90%-a határon túlról érkezik, a 185 db felszín alatti víztest esetében pedig 95 db-ot osztnak határok.⁵² A fenti adatokra tekintettel nem véletlen, hogy hazánk minden szomszédos állammal kötött egy vagy több bilaterális megállapodást.⁵³

Tekintettel arra, hogy a témával korábban több szerző is foglalkozott, jelen írás szerzője – mielőtt megvizsgálná e szerződések uniós joggal való konformitását –, ismerteti az eddig elvégzett kutatások főbb megállapításait.

Szilágyi Ede a 2013-as tanulmányában tizenhárom szempont szerint hasonlítja össze a szerződésekét,⁵⁴ amelyet a jelen írás szerzője igyekszik röviden, a téma megértése szempontjából fontos módon ismertetni: (i) a szerződések időbeli hatálya kapcsán megállapítható, hogy azok többségét határozott időre kötötték, csak két szerződés van, amelyet határozatlan időre kötött meg hazánk. A (ii) szerződések közvetett tárgya alapján megállapítható, hogy elsődlegesen a határvizekre terjednek ki, ugyanakkor (iii) a hatályuk lényegében kiterjed a felszíni és felszín alatti vizekre is, jóllehet nem minden esetben vezethető le közvetlenül, illetve a fogalom meghatározások sem egységesek. Hasonlóképpen a (iv) határon áttérő hatások koncepcióját sem határozzák meg pontosan, ahogyan azt sem, hogy ennek kapcsán konzultációt vagy előzetes hozzájárulást kívánnak-e meg. Az (v) egyezmények magukba foglalják a vízgazdálkodás és vízvédelem mennyiségi és minőségi oldalát is – azaz kombinált megközelítést alkalmaznak –, hol konkrétan, hol általánosabban

⁵² Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF): A Duna-vízgyűjtő magyarországi része Vízügytő-gazdálkodási Terv (VGT), 2015, 65.

⁵³ (1) Egyezmény a Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság Kormánya között a vízgazdálkodási kérdések tárgyában (1955.08.08.); (2/A) 1959. évi 32. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határvidek vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról; (2/B) 1985/17. Osztrák-magyar szerződés a környezetvédelem területén való együttműködésről; (3/A) 55/1978 (XII.10.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Kormánya között a határvizek vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról; (3/B) 1999/17 Nemzetközi Szerződés a Szlovák – Magyar Kormányok között, a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről; (4) 127/1996. (VII.25.) Korm. rendelet – egyezmény a Horvát – Magyar Kormányok közötti, a vízgazdálkodási együttműködés kérdéseiről; (5) 41/2001 (III.14.) Korm. rendelet – egyezmény a Szlovén – Magyar Kormányok között, a vízgazdálkodási kérdésekről; (6/A) 117/1999 (VIII.6.) Korm. rendelet az Ukrán – Magyar kormányok között, a határvizekkel kapcsolatos vízgazdálkodási kérdésekről szóló Egyezményről; (6/B) 1993/11 Nemzetközi Szerződés az Ukrán – Magyar kormányok közötti környezetvédelmi és területfejlesztési együttműködésről; (7/A) 196/2004. (VI.21.) Korm. rendelet a Román – Magyar Kormányok között a határvizek védelme és fenntartható hasznosításáról kötött Egyezményről; (7/B) 2001/9. Nemzetközi Szerződés a Román – Magyar Kormányok között, a környezet védelme terén való együttműködésről.

⁵⁴ Szilágyi 2013, 103–105.

fogalmazva. Az (vi) egyezmények többsége tartalmaz kötelezettséget a határvizek tisztaságának megőrzésére és a határokon áterjedő káros hatások megelőzése, valamint a (vii) rendkívüli szennyezések esetén fennálló felelősség kapcsán. A szerződések kapcsán elmondható továbbá, hogy (viii) tartalmaznak rendelkezéseket az árvízi és belvízi védekezés vonatkozásában, valamint több egyezmény tartalmaz rendelkezéseket a kölcsönös segítségnyújtásról. A megállapodások nagy része előírja (ix) a jó állapotban való fenntartás kötelezettségét a vizek és az infrastruktúra kapcsán. Rendelkeznek továbbá az (x) adatok és információk cseréjéről, illetve lehetővé teszik a kutatást is, jóllehet részletesen csak a magyar-román megállapodás rendelkezik róla. (xiii) Az egyes szerződések tartalmaznak egyedi előírásokat attól függően, hogy a részes államok mely kérdéseket tartottak elég fontosnak ahhoz, hogy külön rögzítsék. Végül, de nem utolsón sorban, szerződések (xii) egy kivételével közös vízügyi bizottságokat hoztak létre az egyezmény ellenőrzése érdekében, illetve (xiii) rendelkeznek a viták rendezésének módjáról és a végrehajtás garanciáiról. Utóbbi kapcsán a szerződések első körben a közös vízügyi bizottságokra, illetve kormányzati szintű vitarendezésre törekszenek, azonban van olyan szerződés is, amely a Helsinkii vagy a Szófiaii Egyezmény vitarendezési mechanizmusának alkalmazását köti ki. Az uniós jogból eredő kötelezettségre, amelynek értelmében a tagállamok az esetleges vitáikat kötelesek 'házon belül' rendezni, egyik szerződés sem utal.⁵⁵ Utóbbi kapcsán jegyzi meg a Raisz – Szilágyi szerzőpáros, hogy az uniós jogi kötelezettségek teljesítése adott esetben hátráltathatja a környezetvédelmi célok elérését,⁵⁶ amelynek ékes példája a MOX-ügy.⁵⁷

Összefoglalva a fentebb írtakat, a szerződéseket teljesen eltérő társadalmi-gazdasági- jogi környezetben kötötték,⁵⁸ ebből is következően jelentős eltérés figyelhető meg a hatályukat, a szabályozási tárgyukat és nem utolsón sorban a nemzetközi jogban bekövetkezett változásokkal és az uniós joggal való konformitásukat illetően.

További, a szerződések felülvizsgálatát indokoló tény, hogy a hazánk területére érkező felszíni vízfolyások kapcsán számos megoldásra váró probléma, illetve tisztázandó kérdés van, amelyek rendezéséhez nemzetközi együttműködés szükségeltetik. A VGT – a teljesség igénye nélkül – az alábbiakat nevesíti: (i) a nitrát és a foszfor mennyiségének csökkentése a Duna-vízgyűjtő egész területén; (ii) a Lajta vízhasználatának szabályozása és a Rába vízszennyezésének megszüntetése; (iii) a Romániából érkező vízfolyamaink nehézfém-szennyezésének csökkentése. Továbbá a (iv) Duna szigetközi szakaszának rehabilitációja.

⁵⁵ Jóllehet ettől függetlenül az államok kötelezettsége fennáll az EUMSZ. 344. cikke alapján.

⁵⁶ Az ügyben az EB azért kezdeményezett kötelezettségszegési eljárást Írországgal szemben az Európai Unió Bírósága előtt, mert az ország nemzetközi fórumok előtt próbálta meg érvényesíteni az Egyesült Királysággal szembeni – egyébként jogos – környezetvédelmi igényeit. Raisz & Szilágyi 2017, 81.

⁵⁷ C-459/03. sz. *Bizottság k. Írország* ügy, 2006. május 30.

⁵⁸ A legszemléletesebb példa talán a Jugoszláviával és Romániával kötött szerződés, amelyek között majdnem félvszázad telt el. Továbbá több olyan szerződés is hatályos, amelyeket a Helsinkii és a Szófiaii Egyezmények megkötése előtt kötöttek, következésképpen nem utalhatnak azokra. Jóllehet ez nem zárja ki, hogy a felek egymás között alkalmazzák azt. – Szilágyi 2013, 102.

Utóbbi a Bős-Nagymaros ügy hagyatéka, a vita rendezésére irányuló tárgyalások jelenleg is folyamatban vannak.⁵⁹ További, felülvizsgálat alatt álló szerződés a szerb-magyar megállapodás.⁶⁰

3.2. A nemzetközi és az uniós vízjog főbb elveinek megjelenése – pontosabban azok hiánya – az egyes szerződésekben

Az első fejezetben leírtakat összefoglalva, a szerző az alábbi fő elveket és szempontokat azonosította a nemzetközi és az uniós jogban, amelyeket a szerződések esetleges felülvizsgálata esetén célszerűnek mutatkozik figyelembe venni: vízgyűjtő alapú szemlélet, integratív – a teljes hidrológiai ciklust figyelembe vevő – szemlélet, a mennyiségi és minőségi követelmények rögzítése, azaz kombinált szabályozás. A szennyező fizet és a szennyezés forráshelyen való elhárítás elve, a költségmegtérülés elve. További figyelembe veendő szempont az árvízi védekezés proaktív jellege és a vízszolgáltatások tág körű értelmezése, jölehet az utóbbit egyelőre a másodlagos jogforrások nem követelik meg, tekintettel azonban arra, hogy – az Unióban szinte jogalkotás kezdeményezési monopóliummal bíró – Bizottság következetesen erre az álláspontra helyezkedik, a jövőben nagy eséllyel számolni kell ezen értelmezés térnyerésével. Említést érdemel végül, de nem utolsó sorban az esetlegesen felmerülő viták esetében azok házon belüli – azaz az EU intézményei előtt történő megoldásának követelménye.

A szerző a következőkben e szempontokat kilenc pontba szedve⁶¹ vizsgálta a szerződéseket.

3.2.1. Vízgyűjtő alapúak-e?

A szerző által vizsgált, összesen 11 szerződésből öt szerződés – a szerb,⁶² a horvát,⁶³ a szlovén,⁶⁴ az ukrán⁶⁵ és a román⁶⁶ – alapítja a szabályozást a vízgyűjtő területekre – vagy használ olyan kifejezést, amely megfeleltethető annak⁶⁷ –, jölehet az Ukrajnával kötött szerződések közül nem a vízgazdálkodási, hanem

⁵⁹ Raisz & Szilágyi 2017. *Már csak egy év, és tárgyalni kezdenek a bős-nagymarosi károkról*, 2017.07.03., https://index.hu/gazdasag/2017/07/03/mar_csak_egy_ev_es_targyalni_kezdenek_a_bos-nagymarosi_karokrol/ [2018.11.09.]

⁶⁰ Országos Vízügyi Főigazgatóság, Alsó-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóság: *A magyar-szerb határvízi egyezmény egyeztetésének 2. fordulója*, 2017.10.10., <http://www.aduvizig.hu/index.php/sajto/hirek/433-a-magyar-szerb-hatarvizi-egyeztetesenek-2-forduloja> [2018.11.04.]

⁶¹ Lásd a mellékelt táblázatot.

⁶² Egyezmény a Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság Kormánya között a vízgazdálkodási kérdések tárgyában (1955.08.08.).

⁶³ 127/1996 (VII.25.) kormányrendelet.

⁶⁴ 41/2001 (III.14.) kormányrendelet.

⁶⁵ 1993/11 sz. nemzetközi szerződés.

⁶⁶ 196/2004 (VI.21.) kormányrendelet.

⁶⁷ A Szerbiával kötött megállapodás például a vízrendszer kifejezést használja az 1. cikk (3) bekezdésében.

a környezetvédelmi és területfejlesztési szerződés az, amely vízgyűjtő alapú szemléleten alapul. Tekintve, hogy a tanulmányban ismertetésre került uniós jogi dokumentumok alapvetően a vízgyűjtő alapú szabályozást preferálják, a szerző úgy véli, hogy a kétoldalú vízgazdálkodási szerződések esetleges felülvizsgálata során érdemes e szemlélet implementálása.

3.2.2. Integratív szemlélet

A jelenleg hatályos bilaterális szerződések között integratív szemléletű – azaz a teljes hidrológiai ciklust figyelembe vevő – szerződést nem találunk. Egyedül a Romániával kötött szerződés tartalmaz olyan fogalmakat,⁶⁸ amelyek ahhoz valamelyest közelítenek.

3.2.3. Kombinált szabályozás

A legtöbb szerződés – ahogyan azt fentebb említésre került – kombinált szemléletre épül, azaz tartalmaz mennyiségi és minőségi rendelkezéseket is a vizekre vonatkozóan. A Szerbiával hatályos szerződés például ilyennek tekinthető, ezzel szemben az Ausztriával hatályos szerződés nem tesz említést minőségi követelményekről, csak a vízhozam kapcsán tartalmaz rendelkezéseket.⁶⁹

3.2.4. A szennyező fizet elve

Az uniós jog egyik meghatározó elvének tekinthető szennyező fizet elvét *expressis verbis* mindössze két szerződés, az ukrán⁷⁰ és a román tartalmazza: míg előbbi a szennyezés forráshelyen történő elhárításával együtt, addig utóbbi külön cikket⁷¹ szentel neki.

3.2.5. A szennyezés forráshelyen való elhárítása

Az elvet négy szerződés említi: a Szlovákiával kötött vízgazdálkodási és környezetvédelmi, valamint az Ukrajnával és Romániával kötött vízgazdálkodási szerződések. Utóbbi külön cikket szentel neki.

3.2.6. Költségmegtérülés elve mennyire érvényesül?

E téren a hazánk által kötött bilaterális megállapodások meglehetősen lemaradást mutatnak a nemzetközi jog fejlődéséhez és az uniós jogi követelményekhez képest: *expressis verbis* egyik szerződés sem tartalmazza az elvet. Jóllehet a Horvátországgal kötött szerződés⁷² 2. cikk „d” pontja utal a vizek ésszerűtlen használatával szembeni

⁶⁸ 196/2004 (VI.21.) kormányrendelet, 2. cikk (1) bekezdés, j) pont.

⁶⁹ 1959. évi 32. tvr. 2. cikk (6) bekezdés.

⁷⁰ 117/1999 (VIII.6.) kormányrendelet.

⁷¹ 196/2004 (VI.21) Kormányrendelet, 8. cikk.

⁷² 127/1996 (VII. 25) Kormányrendelet.

védelemre, amely a költségmegtérülés elvének az egyik célja, ugyanakkor az említett követelményből önmagában nem vezethető le az elv. A vizsgált szerződések egyike sem tartalmaz utalást a vízlátnyomra, a beágyazott vízre vagy a virtuálisvízre, amelyek többé-kevésbé azt a vízmennyiséget jelölik, amely egy adott termék előállításához szükséges. Említést érdemel továbbá a Szlovákiával kötött környezetvédelmi egyezmény,⁷³ amely a 2. cikk 3. pontjában utal a környezeti oktatás, nevelés és tudatformálás fontosságára, amely az uniós vízstratégiának is fontos eleme.

3.2.7. A vízszolgáltatások körét mennyire értelmezik tágan vagy szűken?

A vízszolgáltatások körének tág vagy szűk értelmezése – amint az fentebb említésre került a C-525/12. sz. ügy kapcsán is – elsősorban a költségmegtérülés elve szempontjából bír jelentőséggel. Jóllehet a hatályos anyagi jogi rendelkezések alapján az uniós jognak megfelel a szűkebb értelmezés, ám a Bizottság közleményéből egyértelműen kiderül, hogy a testület, a jövőre nézve egy szélesebb értelmezést tart kívánatosnak.⁷⁴ E téren egyedül a Szerb egyezmény kapcsán mondható el, hogy a tágabb értelmezés talaján áll: annak hatálya alá energetikai kérdések is bevonhatók.⁷⁵

3.2.8. Árvízi védekezés mennyire proaktív?

E követelményt egyrészt az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről szóló 2007/60/EK Európai Parlamenti és a Tanácsi Irányelv rögzíti,⁷⁶ másrészt az uniós vízstratégia és az annak figyelembe vételével kidolgozott KJT.⁷⁷ E téren a szerző arra a következtetésre jutott, hogy bár azok többsége tartalmaz rendelkezéseket az árvízi védelemre vonatkozóan, e rendelkezések defenzív, elhárító jellegűek, azaz a kialakult katasztrófa helyzetre való reagálásról rendelkeznek. Egyedül a Romániával kötött szerződés, tartalmaz olyan proaktív árvízvédelmi intézkedéseket,⁷⁸ amelyek megfelelnek az uniós követelményeknek.

3.2.9. Vitarendezés módja. Van-e utalás az uniós intézmények előtti vitarendezésre

A vizsgált nemzetközi szerződések közül egyik sem tartalmaz kikötést az esetlegesen felmerülő viták, uniós intézmények előtt történő rendezésének kötelezettségére, mi több a Romániával kötött vízgazdálkodási egyezményen kívül – a megkötésük idejéből is adódóan – egyik sem tartalmaz utalásokat az uniós jogra. – Jóllehet a megkötésük idejét figyelembe véve ez nem róható fel. – E tényről függetlenül, amennyiben hazánknek egy másik uniós állammal adódna nézeteltérése valamilyen vízjogi kérdésben, a lojalitás elvéből adódóan, köteles lenne azt az uniós

⁷³ 1997/17. sz. nemzetközi egyezmény.

⁷⁴ Lásd a Bizottság beadványát a C-525/12 sz. ügyben!

⁷⁵ Szilágyi 2013, 105.

⁷⁶ 2007/60/EK Európai Parlamenti és a Tanácsi Irányelv, 7. cikk.

⁷⁷ KJT, 6, 81.

⁷⁸ 196/2004 (VI.21.) Kormány rendelet, 9. cikk (4) bekezdés d) pont.

intézmények igénybevételeivel rendezni, ellenkező esetben kötelezettségszegést követne el, és viselnie kellene annak következményeit, amint azt a Mox-ügy is példázza. A szerző álláspontja szerint, a szerződések felülvizsgálata során érdemes lenne rögzíteni a viták házon belül történő rendezésének kötelezettségét.

4. Összefoglaló

A szerző a tanulmányban röviden bemutatta a nemzetközi és az uniós vízjog fejlődését, valamint azonosította az azokat meghatározó legfőbb elveket. Ezt követően ismertette a hazánk által kötött nemzetközi szerződések legfőbb jellemzőit, illetve vizsgálta, hogy a fentebb említett elvek mennyire érvényesülnek az egyes szerződésekben. Az összehasonlítást szemléltető táblázatból kitűnik, hogy vajmi kevésbé: a korábban leírtak ismétlése nélkül elmondható, hogy egyetlen szerződés sem említi *expressis verbis* a költségmegtérülés elvét, de még a szennyező fizet elve is csak két szerződésben van nevesítve. Jóllehet a vízgyűjtő alapú és a kombinált szemlélet kapcsán árnyaltabb a kép, azonban célszerű lenne mindegyik szerződést ezen alapokra helyezni, az uniós joggal való konformitás érdekében.

Irodalomjegyzék

Könyvek

1. de Albuquerque C (2012) *On the right track: Good Practices in realising the rights to water and sanitation*, ISBN 978-989-8360-09-0.
2. Szilágyi J E (2013) *Vízjog: Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*, Miskolc, Miskolci Egyetem.

Tanulmányok (könyv, folyóirat)

1. Raisz A (2012) A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXX/2, pp. 371–382.
2. Raisz A (2012) Magyarország felszín alatti vizei a nemzetközi jog újabb megközelítésében – Kincs, ami nincs?, in: Raisz A, szerk., *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*, Miskolc, 2012, Miskolci Egyetem, pp. 149–160.
3. Raisz A & Szilágyi J E (2017) Cross border issues of the Hungarian water resources, *Quarterly Journal of Environmental Law*, November, pp. 73–98.
4. Szilágyi J E (2012) A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* Tomus XXX/2, pp. 577–599.
5. Szilágyi J E (2014) A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle* 9(1), pp. 73–94.
6. Szilágyi J E (2014) *Az uniós Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve az Európai Bíróság esetjogának tükrében*, http://real.mtak.hu/28356/1/koltsegmegterules%20%26%20ECJ%20c%2052_5_12%20-%20szilagyi%202014.pdf [2018.11.09.]
7. Szilágyi J E (2015) A vízhez való jog – Ábránd vagy immáron valóság, *Közjavak* 1(1), pp. 41–43., doi: 10.21867/KjK/2015.1.10.

Nemzetközi szerződések

1. 1985/17. Osztrák-magyar szerződés a környezetvédelem területén való együttműködésről.
2. 1993/11 Nemzetközi Szerződés az Ukrán – Magyar kormányok közötti környezetvédelmi és területfejlesztési együttműködésről.
3. 1999/17 Nemzetközi Szerződés a Szlovák – Magyar Kormányok között, a környezetvédelem és természetvédelem terén való együttműködésről.
4. 2001/9. Nemzetközi Szerződés a Román – Magyar Kormányok között, a környezet védelme terén való együttműködésről.
5. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3).
6. A Helsinki Egyezményhez kapcsolt jegyzőkönyv polgári jogi felelősségről és a határokat átlépő vízfolyásokat érintő ipari balesetek határokat átlépő hatásai által okozott kár megtérítéséről (aláírás: Kijev, 2003. május 21.).
7. Egyezmény a Magyar Népköztársaság és a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság Kormánya között a vízgazdálkodási kérdések tárgyában (1955.08.08.).

8. ENSZ egyezmény a nemzetközi vízfolyások nem navigációs célú használatáról (A/RES/51/229; aláírás: 1997. május 21, hatályba lépés: 2014. augusztus 17).
9. Helsinkai Egyezmény a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára (1936 UNTS 269; 31 ILM 1312 (1992); aláírás: 1992. március 17, hatályba lépés: 1996. október 6).
10. Szófiai Egyezmény a Duna védelmére és fenntartható használatára irányuló együttműködésről (aláírás: 1994. június 29, hatályba lépés: 1998. október 22).

Egyéb nemzetközi dokumentumok

1. Az ENSZ KGY 2009. január 15-i határozata (A/RES/63/124).
2. GSZKJB, 15. számú általános kommentárja a vízhez való jogról (E/C.12/2002/11).

Nemzetközi bírói fórumok ítéletei

1. Nemzetközi Bíróság, Bős-Nagymaros ügy, 1997. szeptember 25.

Uniós jogforrások

2. A Tanács 91/217/EGK irányelve (1991. május 21.) a települési szennyvíz kezeléséről.
3. A Tanács 91/676/EGK irányelve a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről.
4. A Tanács 96/82/EK irányelve (1996. december 9.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről.
5. Az EP és a Tanács 2000/60/EK irányelve (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (Víz-keretirányelv)
6. Az EP és a Tanács 2004/35/EK irányelve (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről.
7. Az EP és a Tanács 2006/11/EK irányelve (2006. február 15.) a Közösség vízi környezetébe bocsátott egyes veszélyes anyagok által okozott szennyezésről.
8. Az EP és a Tanács 2006/118/EK irányelve (2006. december 12.) a felszín alatti vizek szennyezése és állapotromlás elleni védelméről.
9. Az EP és a Tanács 2006/7/EK irányelve (2006. február 13.) a fürdővizek minőségéről [...]
10. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata OJ C 326, 26.10.2012, pp. 47–390.

Egyéb uniós dokumentumok

1. Európai Parlament: A Right2Water európai polgári kezdeményezés nyomán követése. Az Európai Parlament 2015. szeptember 8-i állásfoglalása (2014/2239 (INT)).
2. Európai Bizottság: Az európai vízkészletek megóvására irányuló terv, COM (2012) 673.
3. Helsinkai Egyezmény (HL L 186, 5.8.1995, p. 44–58).
4. Szófiai Egyezmény (HL L 342, 12.12.1997, p. 19–43).

Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata

1. C-184/97. sz. *Bizottság k. Német Szövetségi Köztársaság ügy*, 1999. november 1, ítélet.
2. C-231/97. sz. *A.M.L. van Rooij k. Dagelijks bestuur van het waterschap de Dommel ügy*, 1999. szeptember 29, ítélet.
3. C-282/02. sz. *Bizottság k. Írország ügy*, 2005. június 2, ítélet.
4. C-459/03. sz. *Bizottság k. Írország ügy*, 2006. május 30, ítélet.
5. C-525/12. sz. *Bizottság k. Németország ügy*, 2014. szeptember 11, ítélet.
6. C-525/12. sz. *Bizottság k. Németország ügy*, az Európai Bizottság 2012. november 19-i keresete.
7. C-525/12. sz. *Bizottság k. Németország ügy*, Niilo Jääskinen főtanácsnok 2014. május 22-i indítványa.
8. C-6/03. sz. *Deponiezwerveverband Eiterköpfe kontra Land Rheinland-Pfalz ügy*, 2005. április 14. ítélet.

Hazai jogforrások és dokumentumok

1. 117/1999 (VIII.6.) Korm. rendelet az Ukrán – Magyar kormányok között, a határvizekkel kapcsolatos vízgazdálkodási kérdésekről szóló Egyezményről.
2. 127/1996. (VII.25.) Korm. rendelet – egyezmény a Horvát – Magyar Kormányok közötti, a vízgazdálkodási együttműködés kérdéseiről.
3. 1959. évi 32. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és az Osztrák Köztársaság között a határvidék vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról.
4. 196/2004. (VI.21.) Korm. rendelet a Román – Magyar Kormányok között a határvizek védelme és fenntartható hasznosításáról kötött Egyezményről.
5. 41/2001 (III.14.) Korm. rendelet – egyezmény a Szlovén – Magyar Kormányok között, a vízgazdálkodási kérdésekről.
6. 55/1978 (XII.10.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Kormánya között a határvizek vízgazdálkodási kérdéseinek szabályozásáról.
7. Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF): A Duna-vízgyűjtő magyarországi része Vízügytő-gazdálkodási Terv (VGT), 2015, 65.
8. Vidékfejlesztési Minisztérium: Kvassay Jenő Terv. Nemzeti Vízstratégia, 2017 (KJT).

Világhálós hivatkozások

1. *A Helsinki és a Szófia Egyezmény részleges feleinek listája*, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&clang=_en [2018.11.04.] és <https://www.icpdr.org/main/icpdr/contracting-parties> [2018.11.04.]
2. *Már csak egy év, és tárgyalni kezdenek a bős-nagygyarosi károkról*, 2017.07.03., elérhető: https://index.hu/gazdasag/2017/07/03/mar_csak_egy_ev_es_targyalni_kezdenek_a_bos-nagygyarosi_karokrol/ [2018.11.09.]

3. Országos Vízügyi Főigazgatóság, Alsó-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóság: *A magyar-szerb határvízi egyezmény egyeztetésének 2. fordulója*, 2017.10.10., <http://www.aduvizig.hu/index.php/sajto/hirek/433-a-magyar-szerb-hatarvizi-egyezmény-egyeztetésének-2-forduloja> [2018.11.09.]

Szempont/ország	Szerbia	Ausztria		Szlovákia		Horvát- ország	Szlovénia	Ukrajna		Románia	
		2/A	2/B	3/A	3/B			4	5	6/A	6/B
Szerződés kódja	1	2/A	2/B	3/A	3/B	4	5	6/A	6/B	7/A	7/B
1. Vízigyűjtő alapú	✓	×	×	×	×	✓	✓	×	✓	✓	×
2. Integratív szemlélet	×	×	×	×	×	×	×	×	×	✓	×
3. Kombinált megközelítés	✓	×	×	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
4. Szennyező fizet elve	×	×	×	×	×	×	×	×	✓	✓	×
5. Szennyezés forráshelyen való elhárítása	×	×	×	✓	✓	×	×	×	✓	✓	×
6. Költségmegtérülés elve	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
7. Vizszolgáltatások tág értelmezése	✓	×	×	✓	×	×	×	×	×	×	×
8. Árvízi védekezés mennyire proaktív	×	×	×	×	×	×	×	×	×	✓	×
9. Utalás az uniós intézmények előtti vitarendezésre	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×

Melléklet: a hazánk által, a szomszédos országokkal kötött nemzetközi szerződéseink áttekintése.
A szerződések 'kódját' illetően lásd az 53. sz. lábjegyzetet!

Anita NAGY*
The protection of water through criminal law**

Abstract

One of the greatest environmental challenges of the future is to adequately meet water needs and to address water-related environmental problems. It is the duty of the state and the citizens to conserve and protect Hungary's rich natural resources and water resources, taking into account the interests of future generations. Changes to the relevant legal environment in recent years have created the necessary legal conditions: from the provisions of the Fundamental Law to the Criminal Code, the rights and obligations related to the protection of the environment and nature have broadened considerably. Water protection is a complex activity in which actors from different jurisdictions play a significant role and the most serious infringements are penalized by criminal law. However, criminal law in this respect should also primarily promote the protection of waters and their wildlife by means of prevention. In criminal justice, compliance with the most important environmental protection objective – prevention – should be borne in mind, both through generic and special prevention.

Keywords: protection of water, criminal law, Hungarian Criminal Code, water law

The fundamental principles of environmental law in Hungary are laid down by the Act LIII of 1995 (hereafter referred to as: 'Kvt.'). However, in cases where greater damage or threat is actually being done, determining administrative or civil liability is not enough. In such cases, penal sanctions as a last resort, that is to say, as '*ultima ratio*' are also needed in order to protect citizens and the society. According to Paragraph 2 of Article XXI of the Fundamental Law: "*Anyone who causes any damage to the environment shall be obliged to restore it or to bear all costs of restoration, as provided for by an Act.*" As far as criminal policy is concerned, there is a much greater social interest in protecting the environment than in imposing a specific punishment.

Articles 191-193 of TFEU are the primary legal basis for environmental protection. According to Paragraph 2 of Article 191: "*Union policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Union. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay.*"

Anita Nagy: The protection of water through criminal law – A víz büntetőjogi védelme. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 130-161 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.130

* dr.jur., PhD, Prof. Dr., full professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institution of Criminal Sciences, Department of Criminal Procedural and Executional Law, e-mail: anita.nagy@uni-miskolc.hu.

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

Our environmental law enforcement is characterised by the fact that both the Act on Environmental Protection and the Act on Nature Conservation provide for the possibility of parallel empowerment. Therefore, fines imposed by administrative authorities do not exempt the person causing danger or damage from criminal, administrative or civil liability, and the authorities, on the other hand, may impose prohibition or obligations as well. The most serious environmental law violations constitute an offence.

Pursuant to the decision 28 of 1994. (V.20.) of the Constitutional Court, the right to a healthy environment also implies the State's obligation not to reduce the level of the protection provided by nature conservation acts, unless such a reduction is unavoidable in order to enforce other fundamental right or constitutional value.

As far as criminal protection of the environment is concerned, current Hungarian law has been significantly affected by EU legislation. In this respect, the Council Framework Decision 2003/80/IB has to be mentioned primarily.¹ Pursuant to Article 2 of the Framework Decision: each member state shall take the necessary measures in order to ensure that certain actions damaging to the environment shall be regarded as criminal offenses under its domestic law. Such actions include, among others: (a) the emission of substances or ionizing radiation which cause death or serious injury to any person; (b) the unlawful treatment or storage of waste; (c) the unlawful manufacture of nuclear materials; (d) the unlawful possession, taking, damaging, killing of wild fauna and flora species, at least where they are threatened with extinction as defined under national law.

Following the adoption of the framework decision, the Commission of the European Union had recourse to the European Court of Justice, which annulled the Framework Decision 2003/80/IB for formal reasons on 13 September 2005 but maintained European Union provisions on content as they were.²

Furthermore, it is important to refer to the European Union's Directive 2008/99/EC on the Protection of The Environment Through Criminal Law which Hungary had to transpose into national legislation by 26 December 2010. The Section 249 of the Criminal Code, amended by the Act CLXI of 2010, regulates criminal offences with ozone-depleting substances. It is important to highlight that the Directive 2008/99/EC criminalises the illegal operation of a plant in which a dangerous activity is carried out or in which dangerous substances or products are stored or used and which, outside the plant, causes or is likely to cause death or serious injury to any person or substantial damage to the quality of air, the quality of soil or the quality of water, or to animals or plants.

The Act IV of 1978 on the Criminal Code which lapsed on 30 June 2013 (hereafter referred to as: old Btk.) also included environmental offenses in the strict sense of the term. Chapter XVI entitled 'Crimes against Law and Order' contained those offenses under Title IV entitled 'Crimes against Public Health', which regulated Damaging of the Environment (Section 280), Damaging the Natural Environment (Section 281) and Violation of Waste Management Regulations (Section 281./A).

¹ See also more precisely: Görgényi 2011.

² Görgényi 2015, 283.

However, several sections of the Criminal Code included facts forming part of environmental offenses in the narrower sense, such as Misuse of Radioactive Substance, Public Endangerment, etc.

The rules of the Act C of 2012, which entered into force on 1 July 2013, (hereafter referred to as: Btk.) provides a more rational system of those environmental offenses which have the same legal object by placing them under the common chapter XXIII. Thus, it expresses the growing need for an autonomous protection of the environment as opposed to the protection of public health, which was previously in force.

The Act C of 2012, which entered into force on 1 July 2013, (hereafter referred to as: Btk.) details the rules of criminal law protection in Chapter XXIII on Criminal Offenses Against the Environment and Nature.

The crimes under this chapter: (a) Environmental Offenses; (b) Damaging the Natural Environment; (c) Cruelty to Animals; (d) Poaching Game; (e) Poaching Fish; (f) Organization of Illegal Animal Fights; (g) Violation of Waste Management Regulations; (h) Criminal Offenses with Ozone-Depleting Substances; (i) Misappropriation of Radioactive Materials; (j) Illegal Operation of Nuclear Installations; (k) Crimes in Connection with Nuclear Energy.

These crimes, in particular, Environmental Offenses, Damaging the Natural Environment, Poaching Game, Poaching Fish but other crimes harming the environment are *typically* part of *framework legislation* which does not set out completely clearly the illegal conducts but only lays down the frameworks which are imbued with content by other acts.

1. The Protection of the Wildlife of Waters Through Criminal Law

Environmental Offenses, Damaging the Natural Environment and Poaching Fish provide for an adequate level of protection, functioning as *ultima ratio*, but Violation of Waste Management Regulations, Misappropriation of Radioactive Materials and Illegal Operation of Nuclear Installations clearly protect our waters against irregular conduct by means of criminal law.

1.1. Environmental Offenses

Section 241, Btk. „(1) Any person responsible for the pollution by any means of the earth, the air, the water, the biota (flora and fauna) and their constituents, resulting: (a) in their endangerment; (b) in damage to such an extent that its natural or previous state can be restored by way of intervention only; (c) in damage to such an extent that its natural or previous state cannot be restored at all; is guilty of a felony punishable by imprisonment not exceeding three years in the case of Paragraph a), by imprisonment between one to five years in the case of Paragraph b), and by imprisonment between two to eight years in the case of Paragraph c). (2) Any person who damages the environment through negligence shall be punishable for misdemeanor by imprisonment not exceeding one year in the case of Paragraph a), by imprisonment not exceeding two years in the case of Paragraph b), and by imprisonment not exceeding three years in the case of Paragraph c). (3) In the cases provided for in Paragraph a) of Subsection (1) and in the first and second phases of Subsection (2) the perpetrator

shall not be punishable, and in the case of Paragraph b) of Subsection (1) the penalty may be reduced without limitation if the perpetrator voluntarily terminates or cleans up the environmental damage before a ruling is delivered in the first instance. (4) For the purposes of this Section 'pollution' shall mean the introduction of contaminants into the earth, the air, the water, the biota (flora and fauna) and their constituents exceeding the emission limits laid down by law or by decree of the competent authority."

As it is easily recognisable on the basis of the definition, the earth, the air, the biota (flora and fauna) and their constituents are *the objects* of the offense.

The Btk. in force defines the objects which are linked to the elements of the environment referred to in the Kvt., therefore, the Kvt. contains provisions for the earth in Section 14, the water in Section 18, the air in Section 22 and the biota (flora and fauna) in Section 23. According to Point 12 of Section 4 in Kvt., posing hazard to the environment shall mean an activity or an omission which may result in damaging the environment. As it has been already mentioned before, the definition of Environmental Offenses belongs to framework legislation, therefore, it is connected to acts giving a content to the facts of the crime: (a) the Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection (hereafter referred to as: 'Kvt. '); (b) the Decree 21/2001. (II.14.) of the Government on the Rules of Air Protection; (c) the Decree 219/2004. (VII. 21.) of the Government on the Protection of Groundwater; (d) the Decree 220/2004. (VII.21.) of the Government on the Protection of the Quality of Surface Water; (e) the Decree 21/1970. (VI.21.) of the Government on the Protection of Trees

The act does not define the concept of the constituents of *the earth, the air, the water, the biota*. In the case of a 'material' system, the constituent refers to its chemical composition. In the case of the water and the soil, the chemical composition cannot be unified but means a chemical formula which is specific to the given place and very diverse. In addition to the concept of material composition, the water, the air and the biota in general have parts, elements as well. Moreover, a given place differs from another one in its plant and animal population. The biological composition – if there is no environmental offenses and pollution – is much more diverse than the material and chemical composition.

The criminal conducts of the offense are the following: the pollution of an object resulting in its endangerment or in damage to such an extent that its natural or previous state can be restored by way of intervention only or cannot be restored at all. Damage and irreparable damage constitute aggravated cases.

The Kvt. stipulates that the precautionary principle and the principle that preventive action should be taken are one of the fundamental principles of the Hungarian environmental law and the facts of the crime relating to causing harm ensure its achievement by means of criminal law. European requirements of harmonising legislation also require penalties for endangering the environment.³

It is established that both endangering and harming are *material offenses*, thus a causal link is needed between the criminal conduct and the result.

³ Görgényi 2015, 283.

As for *the subject* of the crime, anybody can be a perpetrator. According to the general rules, this is also true for the instigator and the accomplice and all elements of the definition are punishable when committed either intentionally or with negligence. In case of unintentional environmental offenses, the perpetrator, due to the lack of due care and attention, does not recognise the damage incurred or the threat of a damage (negligence), or, recognises their possibility but unreasonably believes in their non-occurrence (*luxuria*).⁴ On this point it is worth pointing out that the majority of environmental offenses are not deliberate. Their form of guilt is *luxuria*. The law provides for a penalty for both intentional and unintentional commitment. *Significant pollution* is an essential element of the definition of the offence.

Pollution in itself is not dangerous to the society to such an extent that it constitutes a criminal offense. This requires significant pollution. Determining the significant amount – as it varies from case to case – needs expertise, given that it is not stated in the Btk.

Considering that the hazard and the toxic effects of different chemical substances can be very different, criminality cannot be linked to a given multiplication of the limit. That is why the act links the determination of criminal liability to ‘significant’ pollution.

With regard to pollution, the Kvt. defines emission standard the following way: level of loading of the environment or any of its components - as provided for in a legal rule or a decision by an authority - which precludes the damaging of the environment (Section 4, point 25, Kvt.)

The Supreme Court pointed out in relation to an action of poisoning a well: it is the question of how the poisoning of the private well affected the neighbouring wells’ water hygiene that is relevant to answer in order to determine the well pollution’s hydrological efficiency. The poisoning of a private well in itself, without endangering the water of other wells, is not suitable to determine environmental offenses.⁵

Restorative justice applies here as well since, for example, the elimination of criminality is possible in case of less severe endangering or the unrestricted reduction of the sentence is also possible in case of an intentional infestation which is deemed more serious but which is restorable with intervention.

1.2. Damaging the Natural Environment – offense against the protection of specimens

Section 242, Btk. „(1) *Any person who unlawfully obtains, possesses, distributes, imports, exports, transports through the territory of Hungary, engages in the trafficking of or damages or destroys: (a) any species of a living organism under special protection; (b) any species of protected living organisms or species of flora and fauna which are deemed important for conservation objectives in the European Union, provided that the aggregate value of these species expressed in monetary terms reaches the threshold amount determined by specific other legislation for the species of a living organism under special protection; (c) any species listed in Annexes A and B to the European Council*

⁴ Görgényi 2015, 284.

⁵ BH 1986.87.

Regulation on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein; is guilty of a felony punishable by imprisonment not exceeding three years. (2) The penalty shall be imprisonment between one to five years if the damage done to the natural environment results in the destruction of the species of living organisms: (a) to an extent where - in the case provided for in Paragraph a) or b) of Subsection (1) - the aggregate value of such destroyed species of living organisms expressed in monetary terms reaches the highest amount determined by specific other legislation for the species of a living organism under special protection, times two; (b) to an extent where it jeopardizes the survival of the living organisms in the case provided for in Paragraph c) of Subsection (1). (3) Any person who commits the criminal offense defined in Subsection (2) by way of negligence shall be punishable for misdemeanor by imprisonment not exceeding two years. (4) For the purposes of this Section 'species of living organisms' shall mean: (a) species of a living organism in any form or stage of development; (b) hybrids of living organisms propagated artificially or otherwise; (c) derivatives of a living organism, including dead specimens and any parts and derivatives thereof or of the species of a living organism, and any goods or products made from any of the above, or containing any component that originates from any of the above."

The scope of protected subject matters can be basically divided into two groups: (a) those under the protection of international law; (b) those under the protection of national law.

The definition of Damaging the Natural Environment which appeared in the Act IV of 1978 has been significantly changed up to the present day. At the time of its introduction, our jurisdiction did not know the specially protected species of animals as a protected general legal category. Therefore, it was the judge's task to decide from case to case whether the object concerned was specially protected or not.

The act divides the definition of Damaging the Natural Environment into two distinct sections. The first one contains provisions related to the protection of specimens, the second one contains those related to the protection of natural values and areas. Thereby, the definition becomes more transparent, thus, slightly simpler and easier to handle.⁶

Regarding the framework definition of Damaging the Natural Environment, the following acts have relevance: (a) the Act LIII. of 1996 on Nature Conservation (hereafter referred to as: 'Tvt. '); (b) the Council Regulation (EC) 338/97 and the Commission Regulation (EC) 865/2006 concerning its implementation; (c) the Act XXXVII of 2009 on Forests, on The Protection And Management of Forests; (d) the Act LV of 1996 on The Protection of Wild Game, Wildlife Management and Hunting; (e) the Decree 13/2001. (V.9.) of the Ministry of Environment; (f) the Decree 348/2006. (XII.23.) of the Government on The Detailed Rules for The Protection, Keeping, Presenting And Utilisation of Protected Animal Species; (g) the Decree 67/1998. (IV.3.) of the Government on Protected and Specially Protected Communities; (h) the Decree 275 of 2004 (X. 8.) of the Government on Nature Conservation Areas of European Community Importance; (i) the Decree No. 14/2010.

⁶ As a misdemeanour, Damaging the Natural Environment is regulated in the Section 187 of the Act II of 2012 on misdemeanours, the procedure in relation to misdemeanours and the misdemeanour record system (the 'Act on Misdemeanours').

(V.11.) of the Ministry of Environment and Rural Affairs on Parcels Belonging to Areas Functioning As Nature Conservation Areas of European Community Importance

The *objects* of the offence against the protection of specimens are any species of a living organism under special protection, any species of protected living organisms or species of flora and fauna which are deemed important for conservation objectives in the European Union in certain cases and any species listed in Annexes A and B to the European Council Regulation 338/97. Background law – based on especially the definitions of the Act on Nature Conservation – lays down the objects of the offense having regard to the membership of the European Union.⁷ In relation to the protection of the environment through criminal law, the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora - the Washington Convention (CITES) - which was adopted in Washington, on 3 March 1973 is of utmost importance.

The *criminal conducts* are unlawfully obtaining, possessing, distributing, importing, exporting, transporting through the territory of Hungary, engaging in the trafficking of or damaging or destroying the object. These mean the following: (a) unlawfully obtaining: the time when the possession begins, taking possession illegally, taking the animal, tearing down the plant, etc.; (b) possessing: maintaining the possession; (c) distributing: change of property out of the ordinary course of trade, for example, exchange; (d) importing, exporting, transporting through the territory of Hungary: movement out of the ordinary course of trade; (e) trafficking: broader than distributing because it involves order, contracting, storage, transport, etc., it is characterised by regularity and the strive to profit-making; (f) damaging: all actions during which the specimen of the given living organism is not destroyed but suffers serious harm, for example, - according to the ministerial justification - making a bird unable to fly; (g) destroying: bringing such a change which excludes further vital functions, for example, killing the animal, tearing down the plant, cutting down the tree, destroying the object.

The nature of the offense is illegality in all cases. Illegality manifests in the breach of a statutory provision or an order of a public authority laying down a prohibition or a restriction.

The whole legal system has to be taken into consideration when it comes to determining criminal liability, since laws other than criminal law may, where appropriate, exclude criminal liability. Thus, an administrative authorisation excludes illegality as in this case the danger to the society and emergency cases are excluded. Paragraph 5 of Section 9 of the Tvt. also excludes illegality, under which the provisions do not apply to the regulation (defined in a separate provision of law) of the populations of living organisms carried out in the interest of human health care, or the protection of cultivated plants or livestock. Neither do they apply to the normal agricultural management of living organisms.

⁷ Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law.

The *subject* of the offense is general, *the base case* can be committed only intentionally. The subject of the protection of the environment, as bound by administrative law, is usually a special subject who is basically a natural person. This stems from the text which uses the term 'Any person who', although it can be specific and may not apply to everyone.

The aggravated cases are regulated in conjunction with destroyed species. In the case of protected and specially protected living organisms and the species of flora and fauna which are deemed important for conservation objectives in the European Union, the aggravated case may be determined on the basis of the intrinsic value of the destroyed species. As for species falling within the scope of the Council Regulation (EC) No 338/97, the aggravated case may be determined if the extent of the damage jeopardizes the survival of the herd.

The act regulates two aggravated cases, - in two distinct paragraphs: (a) if *the extent of the damage* reaches a certain threshold; (b) if it *jeopardizes* the survival of the herd.

As a result of the framework legislation, criminal regulations are closely linked with administrative rules. However, infringement of administrative rules may not be enough because criminal liability has to be determined as well and it can be established only by law. Another important aspect is the fact that the compliance with administrative rules does not exclude criminal liability.

1.3. Damaging the Natural Environment – offense against the protection of natural values and natural areas

Section 243 „(1) *Any person who unlawfully and significantly alters Natura 2000 areas, protected caves, protected sites and the population or natural habitat of protected living organisms is guilty of a felony punishable by imprisonment not exceeding three years.* (2) *The penalty shall be imprisonment between one to five years if the damage done to the natural environment results in the significant deterioration or destruction of Natura 2000 areas, protected caves, protected sites or the population or natural habitat of protected living organisms.* (3) *Any person who commits the criminal offense defined in Subsection (2) by way of negligence shall be punishable for misdemeanor by imprisonment not exceeding two years.* (4) *In the application of this Section 'Natura 2000 area' shall have the meaning defined in the Act on Protection of the Natural Environment.*”

The *objects* of the offense are the Natura 2000 area, the protected cave, the protected site and the population or natural habitat of protected living organisms. Natura 2000 areas are included in the Order 275/2004. (X.8.) of the Government and the Order 14/2010. (V.11.) of the Ministry of Environment and Rural Areas.

The two main types of the protected sites –according to the importance of protection and the eligibility of designation of protection - are national and local-scale protected sites. The local level protection of a land is established by an order of the local government, whereas the designation of national importance can be established by a ministerial order. The natural areas protected by law (ex lege) have to be considered natural areas of national importance.

In Hungary, the legal status of all of the caves is protected area by the power of law. The protected natural area as a legal nature is recorded in the land registry, however, the registration takes a long time in many cases. The areas have to be labelled using a placard which indicates, for those who arrive to the area, the required care.

Section 23 of the Act on Nature Conservation stipulates that, *by virtue of this law*, all springs, bogs, caves, sink-holes of sinking streams, salt lakes tumuli and earthen fortifications *are protected*. It also gives their detailed definition.

The protected status of an area should be registered into the land register. (Paragraph 2 of Section 23, Tvt.) On this basis, public register data and entries provide guidelines on how to decide on the protected status of areas. The act extends the criminal law protection for the community of living organisms and their habitat, which are defined in Section 4.

Thus, '*habitat*' means a confinable unit of space where a certain living organism, its population or a community of organisms occur within a natural system, and where all environmental conditions necessary for their evolution, survival and multiplication are provided (Point i), Section 4).

As for '*community*', it means an organised unit of the flora and fauna in which the populations of different living organisms coexist in a defined habitat with a characteristic pattern of interrelations.

The conduct of the crime is *the unlawful and significant alteration*.

The result of the *alteration* is a change which actually results in deterioration or burden, thus any activity that is in breach of the Tvt. Alteration may mean that of the extent, nature and use of the area.

The determination of what is '*significant*' always requires expertise. It is the situation that determines what should be considered as significant alteration, such as to what the extent the object was damaged and the scope of the damage which, in court level, require discretion in almost every cases. According to Paragraph 2 of Section 243 of the Btk., the action constitutes an offense only if the damage done to the natural environment results in the significant deterioration.

It is for the court to determine whether the damage results in the significant deterioration.

Theoretically, the proof of illegality in criminal proceedings should no longer give rise to difficulties since criminal impeachment is preceded by an administrative procedure (imposing fines) and by a civil action for compensation for damage caused in the environment.

The illegal activity necessarily means an action contrary to a provision of law or a breach of duty. The source of this law can be an act or an authority's decision – permission – as well. Anyone can be the subject of the offense. The basic case can be committed only intentionally. If the source of the duty is a specific legal provision or an authority's decision, the perpetrator can only be a person who is subject to adopting a certain conduct.

Damaging the natural environment in practice is typically committed with mere negligence. Perpetrators act for different purposes in a large number of cases but due to their negligence, they do not recognise their acts' harmful results in time. In the course of economic activities, the goal, in most cases, is obtaining material benefits.

Although the principles of criminal penal sanctions applied against legal entities are given, in the majority of cases the perpetrator is still a natural person.

The aggravated case marks the significant deterioration or destruction of the object as an aggravated result. The result is not necessarily required to occur, it is enough to demonstrate beyond reasonable doubt that because of this conduct, the significant deterioration or destruction will occur in the future. Demarcation questions obviously remain unchanged.

1.4. Poaching Fish

According to Section 246: „*Any person who: (a) is engaged in activities for catching fish without authorization, using fishing nets or other fishing equipment, excluding recreational fishing, (b) is engaged in activities for catching fish using unauthorized fishing equipment and/or methods provided for in specific other legislation, or in restricted fishing areas, is guilty of a misdemeanor punishable by imprisonment not exceeding two years.*”

According to the ministerial justification of the act: The legal object of poaching fish is the protection of regulated fishing activity.

Regarding the protection of waters, the Act LVII of 1995 on Water Management should also be mentioned. The act specifies the waters which are covered by the Act, related tasks, ownership and the basic rules of water resource management.

Dogmatically the Act XXVIII of 1998 on the Protection of Animals and the Act LV of 1996 on Hunting address nature ecology, partially water ecology.

In addition, the Act CII of 2013 on Fisheries Management and The Protection of Fish (Hhvtv) ensures the protection of the water and its ecology and especially the protection of fishes. This Act defines the basic concepts of fishing, the protection of fishes' habitat, the standards of fisheries management, fishing surveillance and the provisions on the authorisation of fishing activities. The implementing regulation of the act describes in detail the specific rules.⁸ I believe that the protection of fishes is a priority environmental task as human activity plays an essential role in maintaining fish stocks. Due to previous river regulations and the deterioration in the general status of the environment, the fish stocks in the waters by themselves are no longer capable of renewal.⁹

It is appropriate to note, in relation to water protection, that water is an integral part of both living and non-living environment, the protection of its value is not a new issue, since the importance of its protection has been recognised since antiquity. Three major milestones may be highlighted in the development of Hungary's law. The Act XXIII of 1885 on Water Law, the Act IV of 1964 on Water and the above mentioned Act on Water Management which is currently in force.¹⁰ The protection of water, as has been detailed, benefits from serious constitutional and legal protection. Despite this, rules do not always apply. Serious environmental harms can be taken as an example, especially the cyanide contamination of the Tisza in 2000 in Nagybánya which shocked

⁸ The Order 133/2013. (XII.29.) of the Ministry of Rural Affairs.

⁹ Török 2004, 127.

¹⁰ Dávidovits 2011, 71–79.

the Hungarian society.¹¹ The cyanide contamination caused extremely high damages in all parts of aquatic life but it was particularly painful to see the profound destruction of higher vertebrate animals, of large fish species indigenous in waters (for example catfish, bass, pike). We should further mention Hungary's modern-day environmental disaster, the red sludge pollution which caused particularly serious results and which partially destroyed or significantly damaged the natural and built environment of Devceser, Kolontár and Somlóvásárhely. As a result, 10 persons died, 286 were injured, all life in the Ogliolo stream died out, the destruction and the damage of houses and moveable properties caused considerable damage.¹² We may all recall that electronic media reports credibly presented the red, dead landscape, which, I assume, should be a memento for present and future generations, as Tamás Hágel says.¹³

The act regulates the criminal conducts in two distinct points.

As specified in point a), the punishable conduct is the activity for catching fish without authorisation. The protection of criminal law covers only activities using fishing nets or other fishing equipments but the concept does not include recreational fishing.

Paragraph 1 of Section 18 of the Act XLI of 1997 on Fishing (hereafter referred to as: *Hhtv.*) determines which documents are required for authorised fishing. This includes the fishing ticket and the territorial ticket.

Point b) criminalises activities for catching fish using unauthorized fishing equipments and/or methods provided for in specific other legislation, or in restricted fishing areas.

Sections 23-24 of the Hhtv. provide for an open taxation of illegal fishing equipments and methods. In particular, it is prohibited to carry out an action for fishing with AC-powered electronic devices, toxic or intoxicating substances, explosive materials, pointed tools, diving harpoons or any other diving tools suitable for fishing. It is also prohibited to carry out fishing activities using a device or equipment which cuts off at least the half of the channel of a river with an average water level or an inlet in the transverse direction. Moreover, fishing with an electronic device and employing the gaffing technique or loops – except from the cases mentioned in the Act - are also prohibited.

The definition has a general subject, anyone can be a perpetrator.

Each of the conducts can be carried out only with a proactive behaviour. The offense is immaterial and is completed with the beginning of the activity for fishing. Poaching fish is a misdemeanor punishable with a term of imprisonment for a maximum of two years. It may be committed only intentionally. The intention may be direct or oblique.

¹¹ Tóth 2002, 55–60.

¹² Nemzeti Közszerológati Egyetem 2018.

¹³ Hágel 2016.

The definition of poaching fish has been in force only for two and a half years but there are in judicial practice examples of these types of behaviour. On the day after the entry into force of the act, the accused person intended to fish using the gaffing technique in one of the bays of the Danube but was caught by gamekeepers after the second throwing. The court, in its final judicial ruling delivered in the beginning of February 2014, sentenced him as a recidivist to a detention of 30 days because of the infringement of poaching fish defined in Point b) of Section 246 of the Btk.¹⁴ In another case, a person who was fishing without permission with lift nets in the fishing area of the main channel was given a suspended sentence in prison.¹⁵ There is a more serious judgement, namely, when the accused who was fishing with an illegal fishing equipment was sentenced to imprisonment for being an accessory to theft and poaching fish.¹⁶ The sanction was obviously appropriate to the offender's circumstances and record. It is however an important signal to the society that the offender, who was pillaging fish stocks should expect the rigour of the law.¹⁷

1.5. Violation of Waste Management Regulations

Section 248 „(1) Any person who: (a) engages in the disposal of waste at a site that has not been authorized by the competent authority for this purpose, (b) engages in waste management activities without authorization, or by exceeding the scope of the authorization, or engages in any other unlawful activity involving waste, is guilty of a felony punishable by imprisonment not exceeding three years. (2) The penalty shall be imprisonment between one to five years if the criminal offense described in Subsection (1) is committed involving waste that is deemed hazardous under the Act on Waste. (3) Any person who commits the criminal offense by way of negligence shall be punishable for misdemeanor by imprisonment not exceeding one year in the case provided for in Subsection (1), or with imprisonment not exceeding two years in the case provided for in Subsection (2). (4) In the application of this Section: (a) 'waste' shall mean any substance that is deemed waste under the Act on Waste, and that may be hazardous to human life, bodily integrity or health, or the earth, the air, the water, and their constituents, and the species of living organisms; (b) 'waste management activity' shall mean the collection, gathering, transportation of waste as defined in the Act on Waste, including if exported from or imported into the country, or transported through the country in transit, and the pre-processing, storage, recovery and disposal of waste.”

1.6. Prohibition from Residing in a Particular Area

Section 253 „Banishment may also be imposed against the perpetrators of environmental offenses, damaging the natural environment, poaching game, poaching fish, violation of waste management regulations and organization of illegal animal fights.”

¹⁴ Esztergom District Court 4.B.602/2013/5.

¹⁵ Nyíregyháza District Court 2.B.1016/2014/2.

¹⁶ Szarvas District Court 8.B.133/2012/17., Gyula Regional Court Bf.340/2013/5. L

¹⁷ Hágér 2016.

Among the elements of the definition, *the base case* includes *two conducts*: (a) engages in the disposal of waste at a site that has not been authorized by the competent authority for this purpose; (b) engages in waste management activities without authorization, or by exceeding the scope of the authorization, or engages in any other unlawful activity involving waste

Disposal is not a waste management definition in the laws in force, so it could be interpreted as meaning all kinds of activities that are physically considered to be such, obviously including waste disposal. The point, again, is to adapt for the administrative decision and its lack.

Waste management is a collective term and the Btk specifies its content on the basis of the Act on Waste Management (Act XLIII of 2000), however in a different way because it does not correspond to the concept of management used there. (management shall mean activities to reduce the hazardous effects of waste, to prevent and exclude environmental pollution, to bring it back to production and consumption and the application of a procedure realising management, including the after-care of facilities).

The other phrase is also directly related to administrative decisions and the general rules of waste management because it refers to *the lack* of authorisation or, more generally, to all illegal activities.

The former is related to commercial waste management, the latter can be extended to infringements committed by individuals such as inhabitants of a locality. The legislature clearly intended to define the scope of the criminal conducts as widely as possible.

Paragraph 2 explains the above mentioned misinterpretation – the relativity of the distinction between waste dangerous to the environment or hazardous waste – by considering hazardous waste - related unlawful conducts to be aggravated cases. Consequently, the generally waste character of the whole case is pointed out and justified. The hazardous characteristics of hazardous waste are set by legislation and are listed in the annex of wastes.

The decision 1/2015 of the Curia stipulates that the Act CLXXXV of 2012 on Waste (Ht) – in order to bring the legislation into line with the Directive 2008/98/EC – replaces the Act XLIII of 2000 on Waste Management (Hgt.). According to the provisions of the Act on Waste in force as of 12 July 2013, its scope does not extend to wastewater.

The pairing of *intentionality and negligence* occurs here, too. These are to be interpreted as described above. Both the base case and the aggravated one may be committed by way of negligence as well.¹⁸

¹⁸ Bándi 2014.

Bibliography

1. Bándi Gy (2014) *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest.
2. Dávidovits Zs (2011) A vízvédelem jogi szabályozási rendszere és az ivóvízminősítés szabályozása, *Hadmérnök* 4(4), pp. 71–79.
3. Elek B (2018) A jogi tévedés a természetkárosítás bűncselekménnyel összefüggésben, *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica* (81), pp. 225-236.
4. Görgényi I (2011) A környezetvédelmi büntetőjog megújulása az új évezredben, *Miskolci Jogi Szemle* 6(ksz), pp. 95-105.
5. Görgényi I (2015) A környezet és a természet elleni bűncselekmények, in: Görgényi I, Gula J, Horváth T, Jacsó J, Lévay M, Sántha F & Váradi E, ed., *Magyar Büntetőjog Különös rész*, Complex Kiadó, Budapest.
6. Háger T (2016) A környezet alkotmányos és büntetőjogi védelme, különös tekintettel a vizek élővilágának oltalmára, *Büntetőjogi Szemle* 5(1-2), pp. 27-37.
7. Kőhalmi L (2010) *A környezet védelme a magyar büntetőjogban*, PhD thesis, University of Pécs, Pécs.
8. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, *Vörösiszap katasztrófa 2010 – Biztonságpolitika és válságkezelés*, <https://tinyurl.com/y9yupjzr> [15.07.2018]
9. Polt P ed. (2013) *Új Btk. kommentár 1.volume*, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó, Budapest.
10. Tilki K (2003) A környezetvédelmi büntetőjog szabályozása egyes európai országokban, in: Irk F ed., *Kriminológiai Tanulmányok* 40, OKRI, Budapest, pp. 205-229.
11. Tóth I J (2002) *A tiszai ciánszennyezés, Rendszerszemléletű elemzés*, Published by author, Szeged.
12. Török G (2004) Halgazdálkodás, a hal és élőhelyének védelme, in: Csák Cs ed., *Agrárjog I. volume*, Bíbor Kiadó.

NAGY Anita*
A víz büntetőjogi védelme**

A jövő legnagyobb környezeti kihívásainak egyike a vízigények megfelelő módon történő kielégítése, valamint a vízzel kapcsolatos környezetvédelmi problémák orvoslása. Magyarország gazdag természeti erőforrásainak, vízkészletének megőrzése, védelme, a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembe vételével történő hasznosítása az állam és az állampolgárok kötelessége. A vonatkozó jogszabályi környezet elmúlt években történt változásai megteremtették az ehhez szükséges jogi feltételeket: az Alaptörvény rendelkezéseitől a Büntető Törvénykönyvig jelentősen szélesedtek a környezet- és természet védelmével kapcsolatos jogok és kötelezettségek. A vizek védelme olyan komplex tevékenység, amelyben a különböző jogterületek szereplői egyaránt jelentős részt vállalnak, a legsúlyosabb jogsértéseket pedig a büntetőjogi normák szankcionálják. A büntetőjog azonban e tekintetben is elsősorban a prevenció eszközeivel kell, hogy előmozdítsa a vizek, valamint azok élővilágának védelmét. A büntető igazságszolgáltatás során a gyakorlatban szem előtt kell tartani a környezetvédelemmel kapcsolatos legfontosabb célkitűzésnek – a megelőzésnek – való megfelelést: mind a generális, mind a speciális prevenció útján.

A magyar környezetjog alapelveit az 1995. évi LIII. törvény (továbbiakban Kvt.) szabályozza. A súlyosabban sértő vagy veszélyeztető esetekben azonban nem elegendő a közigazgatási vagy polgári jogi felelősség meghatározása, hanem az állampolgárok, a társadalom védelme érdekében szükséges végső megoldásként, azaz *ultima ratio*ként a büntetőjogi oltalom is.

Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése értelmében „*Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint- helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.*” Büntetőpolitikai szinten sokkal nagyobb társadalmi érdek fűződik a környezet védelméhez, mint a konkrét megbüntetéshez.

A környezetvédelem elsődleges jog alapját az EUMSZ 191-193. Cikkei képezik. A 191. Cikk (2) bekezdése alapján: „*Az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság, és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásoknál történő elhárításának elvén, valamint a 'szennyező fizet' elvén alapul.*”

Anita Nagy: The protection of water through criminal law – A víz büntetőjogi védelme. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 130-161 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.130

* dr.jur., PhD, dr. habil., egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete, Büntető eljárásjogi és Büntetésvégrehajtási Jogi Tanszék, e-mail: anita.nagy@uni-miskolc.hu.

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

A környezetvédelmi jogalkalmazásunk jellemzője, hogy mind a környezetvédelmi, mind a természetvédelmi törvény lehetőséget ad párhuzamos felelősségre vonásra, vagyis a közigazgatási hatóságok bírságolása nem mentesíti a veszélyeztetőt, károsítót a büntetőjogi vagy szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség alól, a hatóságok pedig tiltást vagy kötelezettségeket is előírhatnak. Sok esetben a több irányú felelősségre vonás szolgálja leghatékonyabban a közérdek védelmét, mivel a közigazgatási hatósági eljárás következtében kiszabott bírság sokszor jelentősebb visszatartó erővel bír, mint a büntetőeljárás során kiszabott büntetés illetőleg alkalmazott intézkedés. A büntetőeljárás során tevékenykedő ügyészek kezdeményezik a hatósági eljárás megindítását, így segítve elő, hogy a párhuzamos felelősségre vonás alól az elkövető ne mentesülhessen.

A környezetvédelmi jogszabályok megsértésének legsúlyosabb eseteit bűncselekménynek minősíti a jog.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) AB határozata akként rendelkezett, hogy az egészséges környezethez való jog az államnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy a természetvédelmi jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos-érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.

A környezet büntetőjogi védelme tekintetében jelentős hatás gyakorolt a hatályos magyar jogra az európai uniós jogi szabályozás. E körben elsődlegesen a 2003/80/IB tanácsi kerethatározatot kell említenünk.¹ A kerethatározat 2. cikke szerint: minden tagállam köteles megtenni, hogy bizonyos környezetet sértő cselekmények a hazai jogrendszerben bűncselekménynek minősüljenek. Ilyen cselekmény többek között a veszélyes vagy ionizáló sugárzó anyagok kibocsátása, amely az emberre nézve halált vagy súlyos sérülést okoz, a hulladék engedély nélküli kezelése, tárolása, nukleáris anyagok engedély nélküli előállítása, vadon élő növény- és állatfajok jogellenes birtoklása, befogása, károsítása, elpusztítása legalább azokon a helyeken, ahol azokat a kihalás veszélye fenyegeti a hazai törvények alapján.

A kerethatározat elfogadása után az Európai Unió Bizottsága az Európai Bírósághoz fordult, amely 2005. szeptember 13-án a 2003/80/IB kerethatározatot megsemmisítette formai – alaki indokokra tekintettel, de az európai uniós tartalmi elvárások változatlan fenntartásával.²

Fontos utalni továbbá az Európai Uniónak a környezet büntetőjogi védelméről szóló 2008/99/EK irányelvére, melyet hazánkban 2010. december 26-ig kellett implementálni. Az irányelv meghatározza azon magatartások kritériumait, amelyeket büntetőjogi szankciókkal kell sújtania a tagállamoknak. Tételesen felsorolja azokat a magatartásokat, melyek esetében minden tagállamban büntetőeljárást kell lefolytatni, amennyiben azokat szándékosan, vagy legalább súlyos gondatlanságból követik el. Az irányelv tehát minimumszabályokat ír elő: a tagállamok szabadon dönthetnek az abban foglaltak mellett más – akár kevésbé súlyos magatartások – kriminalizálásáról, illetve súlyosabb szankciók előírásáról.

¹ Lásd részletesebben: Görgényi 2011.

² Görgényi 2015, 283.

A 2008/99/EK irányelv 3. cikk i./ pontjának előírása szerint a tagállamok biztosítják, hogy bűncselekménynek minősüljön a jogellenesen és szándékosan – vagy legalább súlyos gondatlanságból – elkövetett ózonkárosító anyagok gyártása, behozatala, kivitele, forgalomba hozatala vagy felhasználása. Az irányelv rendelkezéseinek megfelelően a korábban hatályban lévő Büntető Törvénykönyvben (továbbiakban régi Btk.)³ szereplő környezetkárosítás tényállása a 2010. évi CLXI. törvénnyel módosításra került. A jelenleg hatályos büntető kódex pedig – az európai uniós normáknak való megfelelés mellett – külön tényállásként, a 249. § alatt szabályozza az ózonréteget lebontó anyaggal visszaélést.

Fontos kiemelni, hogy a 2008/99/EK irányelv szerint bűncselekménynek minősül olyan üzem jogellenes működtetése, amelyben veszélyes tevékenységet végeznek, illetve veszélyes anyagokat vagy készítményeket tárolnak vagy használnak, és amely az üzemen kívül bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, vagy a levegő, a talaj, a víz minőségének, vagy az állatoknak vagy a növényeknek a jelentős károsodását okozza vagy okozhatja.

A szűkebb értelemben vett környezeti deliktumokat a 2013. június 30-ig hatályban volt régi Btk. is tartalmazta, XVI. fejezetében a Közrend elleni bűncselekmények között IV. címben a 'A közegészség elleni bűncselekmények között', amely a környezetkárosítás (Btk.280.§), a természetkárosítás (Btk. 281. §), valamint a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése (Btk.281/A.§) tényállásokat rendezte. A Btk. több fejezetében voltak azonban találhatóak olyan tényállások, melyek az ún. tágabb értelemben vett környezeti büntetőjogi cselekmények körét képezték, mint pl. visszaélés radioaktív anyaggal, közveszély-okozás stb.

A 2013. július 1-jétől hatályos 2012. évi C. törvény szerinti új büntetőjogi szabályozás (továbbiakban Btk.) ésszerűbb rendszerét adja a védett jogi tárgyukban kapcsolódó környezetkárosító cselekményeknek, azáltal, hogy azokat egy önálló, közös XXIII. fejezetben helyezi el. Ezáltal kifejezésre juttatja a környezet autonóm védelmének erősödő igényét, a korábban hatályos volt közegészség védelmével szemben.

A környezetet érintő bűncselekmények rendszertani elhelyezését illetően eltérő megoldások figyelhetők meg az egyes európai országokban. A magyar megoldáshoz hasonlóan az egységes büntető törvénykönyv tartalmazza a vonatkozó tényállásokat például Németországban, Ausztriában, Hollandiában, Portugáliában, Oroszországban vagy Szlovéniában is. Ezzel szemben Dániában, Norvégiában, Görögországban és Svájcban a környezet védelméről szóló általános törvény tartalmazza a károsításra vonatkozó tilalmakat és szankciókat. Franciaország, Olaszország és Nagy-Britannia esetében pedig az egyes szakterületeket szabályozó speciális jogszabályok is tartalmazzak tilalmakat a büntető kódex rendelkezései mellett.⁴

A 2013. július 1-jétől hatályos Btk. a környezet és a természet elleni bűncselekményekről szóló XXIII. fejezetben részletezi a büntetőjogi védelem szabályait.

³ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

⁴ Tilki 2003, 205–229.

Az e fejezet alá tartozó bűncselekmények: (a) környezetkárosítás; (b) természetkárosítás; (c) állatkínzás; (d) orvvadászat; (e) orvhalászat; (f) tiltott állatviadal szervezése; (g) a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése; (h) ózonréteget lebontó anyaggal visszaélés; (i) radioaktív anyaggal visszaélés; (j) nukleáris létesítmény üzemeltetésével visszaélés; (k) atomenergia alkalmazásával visszaélés.

E bűncselekmények, különösen a környezetkárosítás, a természetkárosítás, az orvvadászat, az orvhalászat, de más, a környezetet veszélyeztető deliktumok is *tipikusan keretdiszpozíciót* tartalmaznak, amelyek nem rögzítik teljesen pontosan a tiltott magatartásokat, hanem csak a kereteket határozzák meg, amelyeket egyéb jogszabályok töltenek meg tartalommal. A fenti bűncselekményeknél elkerülhetetlenek a jogalkalmazási nehézségek, tekintettel a keretdiszpozíciót kitöltő igazgatási szabályok jelentős számára, melyek ismerete bizonyos szakértelmet igényel. Nehezíti a jogalkalmazók dolgát továbbá a háttérjogszabályok, igazgatási rendelkezések folyamatos változása, amely szintén naprakész szaktudást feltételez.

Éppen a fentiekre tekintettel a környezetet, illetve természetet érintő bűncselekmények elkövetőinek gyakori védekezése a társadalomra veszélyességben⁵ való tévedésre történő hivatkozás. Aki a cselekménye társadalomra veszélyessége tekintetében tévedésben van, az nem ismeri fel a magatartásának társadalmilag, erkölcsileg helytelenített, vagy jogilag tilalmazott voltát. Főszabályként a jog nem tudása nem mentesít a büntetőjogi felelősség alól, azonban egy természetkárosítás büntette miatt folyamatban volt ügyben⁶ a bíróság megállapíthatónak látta a cselekmény társadalomra veszélyességében való tévedést. Az adott ügyben az elkövető az Egyesült Államokból érkezett haza Magyarországra, amikor a Ferihegyi repülőtéren tételes vámvizsgálat alá vonták. A vizsgálat során a csomagjából 1 db preparált aligátorfej került elő, melyet ajándéktárgyként vásárolt. Az elkövetéskor hatályos jogi szabályozás szerint az aligátornak vagy származékainak az országba történő behozatalához az exportáló ország illetékes hatósága, illetve az importáló ország szakhatósága által kiállított engedély szükséges, melynek hiányában az aligátorfej, mint preparált származék az országba nem hozható be. A terhelt érdemi védekezése szerint a bűncselekmény elkövetésekor nem bírt tudomással a fentiekről, miután az erről szóló jogi rendelkezéseket nem ismerte. A legfelsőbb bíróság elfogadta a védekezését tekintettel arra, hogy a védett, valamint fokozottan védett növény- és állatfajok listájának naprakész ismerete speciális szaktudást feltételez.⁷

1. A vizek élővilágának büntetőjogi oltalma

A vizek védelme érdekében már az első magyar büntető törvénykönyv, a Csemegi-kódex is súlyos büntetést helyezett kilátásba a közegészség elleni büntettek és vétségek című fejezetben. E rendelkezés szerint, aki használatban lévő kutat, vízvezeték, víztartót megmérgezett, 5 évtől 10 évig terjedő fegyházzal volt

⁵ Az ökológiai érdekeket sértő cselekmények társadalomra veszélyességének meghatározásáról részletesen lásd: Kőhalmi 2010.

⁶ Legfelsőbb Bíróság Bfv. II. 360/2007/5. számú ítélet.

⁷ A témában bővebben lásd: Elek 2018, valamint Polt szerk. 2013, 140–145.

büntetendő. Amennyiben a cselekmény következtében súlyos sérülés vagy halál következett be még súlyosabb büntetést – tíztől tizenöt évig terjedő fegyházbüntetést írt elő a törvénycikk.⁸

A vizek védelmével kapcsolatos bűncselekmények tekintetében különbségek figyelhetők meg az egyes európai országok büntető törvénykönyvei között. A német büntető kódex – a Strafgesetzbuch (továbbiakban: StGB) – 29. fejezetében tartalmazza a környezet elleni bűncselekményeket, melyek között külön tényállás, a 'Gewässerverunreinigung' rendelkezik a vízszennyezés büntetőjogi kereteiről: a vizek jogellenes szennyezése vagy tulajdonságainak más módon történő megváltoztatása öt évig terjedő szabadságvesztéssel vagy bírsággal büntetendő.⁹ A StGB tartalmaz a magyar környeztkárosításnak, valamint természetkárosításnak megfeleltethető tényállásokat is, melyek a vízszennyezésen kívül magukba foglalják a talaj- és levegőszennyezés, továbbá a védett területek veszélyeztetésének pönalizálását is.¹⁰ A vizek élővilágának védelmét biztosító orvhalászat tényállása is szerepel a német büntetőjogi kódexben.¹¹

Az orosz büntető törvénykönyv szintén külön rendelkezik a vizek szennyezésével kapcsolatos bűncselekményről érintve a felszíni vagy földalatti vizeket, ivóvízforrásokat, tengerek szennyezését, valamint a vízi állatok, növények és a halállomány védelmét. A lengyel, valamint az ukrán Btk. is büntetni rendeli a vízszennyezést, a szlovén kódex pedig emellett a hazai Btk. szabályozásához hasonlóan ismeri az orvhalászat tényállását is.¹²

A hatályos Btk-ban a *környeztkárosítás*, a *természetkárosítás* és az *orvhalászat* biztosítja a megfelelő szintű, *ultima ratió*ként megjelenő védelmet, de nyilvánvalóan a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése, a radioaktív anyaggal visszaélés és a nukleáris létesítmény üzemeltetésével visszaélés is óvja büntetőjogi eszközökkel vizeink épségét a jogellenes magatartásokkal szemben.

1.1. A környeztkárosítás

Btk. 241. § (1) „*Aki a földet, a levegőt, a vizet, az élővilágot, valamint azok összetevőit jelentős mértékű szennyezéssel vagy más módon (a) veszélyezteti, (b) olyan mértékben károsítja, hogy annak természetes vagy korábbi állapota csak beavatkozással állítható helyre, (c) olyan mértékben károsítja, hogy annak természetes vagy korábbi állapota nem állítható helyre, büntett miatt az a) pontban meghatározott esetben három évig, a b) pontban meghatározott esetben egy évtől öt évig,*

⁸ 1878. évi V. törvénycikk a büntettekről és vétségekről, 315. §: „*A ki használatban levő kutat, vízvezetéket, víztartót megmérgez, úgysszintén a ki életveszélyes, vagy egészségre ártalmas anyaggal kevert valamely élelmi czíkket (314. §.) – ennek veszélyes vagy ártalmas tulajdonságát elhallgatva, elárusít, áruba bocsát vagy s ha ebből valakinek súlyos testi sértése, szétoszt: öt évtől tíz évig terjedhető fegyházzal vagy halála következett be, – amennyiben gyilkosság nem forog fenn – tíz évtől tizenöt évig terjedhető fegyházzal büntetendő.*”

⁹ Strafgesetzbuch (StGB) 324. §

¹⁰ A StGB 324. § mellett e körbe tartozik a 324a. § (Bodenverunreinigung), a 325. § (Luftverunreinigung) valamint 329. § (Gefährdung schutzbedürftiger gebiete).

¹¹ StGB 293. § (Fischwilderei).

¹² Tilki 2003.

a c) pontban meghatározott esetben két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki a környezetkárosítást gondatlanságból követi el, vétség miatt az (1) bekezdés a) pontja esetén egy évig, b) pontja esetén két évig, c) pontja esetén három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (3) Az (1) bekezdés a) pontjában, és a (2) bekezdés első és második fordulatóban meghatározott esetben az elkövető nem büntethető, az (1) bekezdés b) pontja esetén pedig büntetése korlátlanul enyhíthető, ha az elsőfokú ügydöntő határozat meghozataláig a bűncselekmény által bekövetkezett veszélyt, illetve környezetkárosodást megszünteti, a károsodott környezet eredeti állapotát helyreállítja. (4) E § alkalmazásában szennyezés: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint azok összetevői jogszabályban vagy hatósági határozatban megállapított kibocsátási határértéket meghaladó terhelése.”

A törvényi tényállásból is jól felismerhetően a bűncselekmény *elkövetési tárgya* a föld, a levegő, az élővilág és ezek összetevői.

A hatályos Btk. a környezeti elemek Kvt. szerinti meghatározásához igazodó elkövetési tárgyakat határoz meg, így a Kvt. 14. § a föld, 18. § a víz, 22. § a levegő, míg a 23. § az élővilág tekintetében tartalmaz rendelkezéseket.

A Kvt 4.§12. pontja alapján környezetkárosítás az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be.

A környezetkárosítás tényállása, ahogy említettük keretdiszpozíció, azaz a tényállást tartalommal kitöltő egyes jogszabályok kapcsolódnak hozzá, így (a) a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban Kvt.); (b) a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II.14.) Korm. rendelet; (c) a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet; (d) a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet; (e) valamint a fák védelméről szóló 21/1970. (VI.21.) Korm. rendelet.

A *föld, a levegő, a víz, az élővilág* összetevő fogalmát nem határozzák meg a törvények. Az összetevő *‘anyagi’* rendszer esetén jelenti annak kémiai összetételét, amely a víz és talaj esetében már nem egységesíthető, de az adott helyre jellemző, igen változatos vegyi összetételt jelent.

Az anyagi összetétel fogalmán túl, a víznek, a földnek, illetve általában az élővilágnak is vannak részei, elemei. Az anyagi összetevőkön kívül az adott helyet egy másiktól megkülönbözteti az ott található növényi és állati populáció. A biológiai összetétel - amennyiben nincs környezetkárosítás és szennyezés - még sokkal nagyobb változatosságot mutat, mint az anyagi, illetve kémiai összetétel.

A bűncselekmény *elkövetési magatartásai*: valamely elkövetési tárgy veszélyeztetése, avagy olyan mérvű károsítása, hogy a természetes, illetve korábbi állapot csak beavatkozással, vagy egyáltalán nem állítható helyre. A károsítás, illetve a nem reparálható károsítás súlyosabban minősíti a cselekményt.

A Kvt. értelmében az elővigyázatosság és a megelőzés a magyar környezetjog egyik alapelve, s a veszélyeztetési tényállás ennek megvalósítását biztosítja a büntetőjog eszközeivel. Az európai jogharmonizációs követelmények is megkívánják a környezet veszélyeztetésének önállóítását.¹³

¹³ Görgényi 2015, 283.

Megállapítható, hogy mind a veszélyeztetés, mind a károsítás *materiális bűncselekmény*, tehát az elkövetési magatartás és az eredmény között okozati összefüggésnek kell fennállni.

A bűncselekmény *alanya* tettesként bárki lehet, mint ahogy az általános szabályok szerint felbujtó és bűnsegéd is és valamennyi tényállási alakzat szándékosan valamint gondatlanságból egyaránt büntetendő.

A gondatlanságból elkövetett környezetkárosítás vétsége esetén az elkövető a tőle elvárható figyelem vagy körültekintés hiányában nem ismeri fel a bekövetkezendő károsítást vagy ezek veszélyét (negligencia), illetve felismeri ugyan bekövetkezésük lehetőségét, de könnyelműen bízik azok elmaradásában (luxuria).¹⁴ Itt jegyzendő meg, hogy a környezetkárosító cselekmények jelentős része nem szándékos, hanem bűnösségi formájukat tekintve luxuria.

A törvény a szándékos és a gondatlan elkövetést egyaránt büntetni rendeli.

A törvényi tényállás alapvető eleme *a jelentős mértékű szennyezés*.

A szennyezés önmagában nem veszélyes olyan fokban a társadalomra, hogy az bűncselekménynek minősüljön. Ehhez jelentős mértékű szennyezésre van szükség. A jelentős mérték meghatározása - mivel ez minden esetben eltérő - szakértői feladat, tekintettel arra, hogy a Btk-ban nem szerepel.

Tekintettel arra, hogy a különböző vegyi anyagok veszélyessége, mérgező hatása nagyon eltérő, nem lehet a határérték meghatározott szorzatához kötni a büntethetőséget. Ezért köti a törvény a 'jelentős mértékű' szennyezéshez a büntetőjogi felelősség megállapítását.

A szennyezéssel kapcsolatosan a kibocsátási határérték fogalmát a Kvt. az alábbiakban határozza meg: a kibocsátási határérték s környezetnek vagy valamely elemének jogszabályban vagy hatósági határozatában meghatározott olyan mértékű terhelése, amelynek meghaladása a – a mindenkori tudományos ismertek alapján – környezetkárosodást idézhet elő. (Kvt. 4. § 25. pont)

A Legfelsőbb Bíróság mutatott rá egy kútmérgezéssel elkövetett cselekmény kapcsán, hogy a kútszennyezés hidrológiai hatásfokának megállapítása szempontjából annak van jelentősége, hogy a magánkút mérgezése a szomszédos kutak víz tisztaságát mennyiben befolyásolta. Önmagában egy magánkút mérgezése, más kutak vizének veszélyeztetése nélkül nem alkalmas a környezetkárosítás megállapítására.¹⁵

A helyreállító (resztoratív) igazságszolgáltatás itt is érvényesül, hiszen itt is lehetőség van a pl. az enyhébb megítélésű veszélyeztetés esetén a büntethetőség megszüntetésére, illetve a súlyosabban értékelendő, de még beavatkozással helyreállítható szándékosan elkövetett károsítás esetén a büntetés korlátlan enyhítésére. Amennyiben az elkövető a cselekménye által előidézett veszélyt megszünteti, illetőleg a gondatlansága okán károsodott környezet eredeti állapotát helyreállítja és ennek még a vádirat benyújtása előtt eleget tesz, az ügyész – a büntethetőséget megszüntető okra figyelemmel – a nyomozást megszünteti. A vádirat benyújtását követően az elsőfokú ügydöntő határozat meghozataláig a bíróság jogosult megszüntetni az eljárást a fenti rendelkezés alapján.

¹⁴ Görgényi 2015, 284.

¹⁵ BH 1986.87.

Aki szándékosan olyan mértékben károsítja az elkövetési tárgyak valamelyikét, hogy annak természetes vagy korábbi állapota csak beavatkozással állítható helyre, annak korlátlanul enyhíthető a büntetése az eljárás során. Ebben az esetben az elkövetővel szemben vádemelésre kerül sor és a bűnösségét megállapító ítéletben, a büntetés kiszabási körülmények körében értékelheti a bíróság a bűncselekménnyel okozott kárt elhárító magatartását.

1.2. A természetkárosítás – egyedvédelmi bűncselekmény

Btk. 242. § „(1) Aki (a) fokozottan védett élő szervezet egyedét, (b) védett élő szervezet vagy az Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj egyedét, feltéve, hogy azok külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legalacsonyabb értéket, (c) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmiük szabályozása által biztosított védelemlről szóló EK tanácsi rendelet A és B melléklete hatálya alá tartozó élő szervezet egyedét jogellenesen megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az ország területére behozza, onnan kiviszi, azon átszállítja, ezzel kereskedik, illetve azt károsítja vagy elpusztítja, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a természetkárosítás az élő szervezet egyedeinek olyan mértékű pusztulását okozza, (a) hogy az (1) bekezdés a) vagy b) pontja esetében az elpusztított élő szervezet egyedeinek külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legmagasabb érték kétszeresét, b) amely az (1) bekezdés c) pontja esetében az élő szervezet állományának fennmaradását veszélyezteti. (3) Aki a (2) bekezdésben meghatározott bűncselekményt gondatlanságból követi el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (4) E § alkalmazásában élő szervezet egyede: (a) az élő szervezet egyedének valamennyi fejlődési szakasza, alakja, állapota, (b) az élő szervezetek keresztezéseként és kereszteződéseként létrejött egyed, (c) az élő szervezet egyedének származéka, ami alatt érteni kell az elpusztult élőlényt, valamint annak vagy az élő szervezet egyedének bármely részét, továbbá azt a terméket vagy készítményt, amely a felsoroltak valamelyikéből készült, illetve ezek valamelyikéből származó összetevőt tartalmaz.”

A védett tárgyak körét tehát alapvetően két csoportba sorolhatjuk: (a) a nemzetközi védelem alá tartozó, valamint (b) a hazai jogszabályok védelme alá.

Az 1978. évi IV. törvényben megjelenő természetkárosítás tényállása napjainkig jelentős változásokon ment keresztül. Megjelenése idején a fokozottan védett állatfajokat, mint oltalomban részesülő általános jogi kategóriát, a jogrendszerünk nem ismerte. A bíró feladata volt tehát esetről esetre annak eldöntése, hogy az adott cselekménnyel érintett elkövetési tárgy fokozottan védett-e, vagy sem.

A törvény a természetkárosítás tényállását szerkezetileg két külön §-ra tagolja, az első az egyedvédelmi, a második a természeti értékek és területek védelmével kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazza. Ezzel a tényállás áttekinthetőbbé, és így valamivel egyszerűbbé, könnyebben kezelhetővé is válik.¹⁶

¹⁶ A bűncselekmény szabálysértési alakzatát a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs.tv.) 187. §-a szabályozza.

A természetkárosítás keretdiszpozíciója szempontjából jelenleg az alábbi jogszabályok bírnak relevanciával: (a) a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, (továbbiakban Tvt.); (b) az Európai Közösségek Tanácsának 338/97/EK rendelete valamint a végrehajtásáról szóló 865/2006/EK Bizottsági rendelet; (c) 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről és az erdőgazdálkodásról; (d) 1996. évi LV. törvény a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról; (e) a 13/2001. (V.9.) KöM rendelet; (f) a védett állatfajok védelmére, tartására, bemutatására és hasznosítására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII.23.) kormányrendelet; (g) a védett és fokozottan védett életközösségekre vonatkozó 67/1998. (IV.3.) kormányrendelet; (h) az Európai Közösségi jelentőségű természetvédelmi területekről szóló 275/2004. (X.8.) kormányrendelet; (i) az Európai Közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló 14/2010. (V.11.) KvVM rendelet,

Az egyedvédelmi bűncselekmény *elkövetési tárgyai* a fokozottan védett élő szervezetek egyedei, védett vagy az Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfaj egyedei bizonyos esetekben, továbbá a 338/97/EK rendelet A és B melléklete hatálya alá tartozó élő szervezet egyede. A háttérjogszabályok – főként a Tvt. fogalmi alapján – az európai uniós tagságra figyelemmel állapítják meg a bűncselekmény elkövetési tárgyait.¹⁷

A környezet büntetőjogi védelme kapcsán kiemelkedő jelentőséggel bír a Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény-washingtoni egyezmény (CITES).

Az *elkövetési magatartások* az elkövetési tárgy jogellenes megszerzése, tartása, forgalomba hozatala, országba behozatala, országból történő kivitele, ország területén történő átszállítása, az azzal történő kereskedelem, károsítása, elpusztítása. Ezek a következőket jelentik: (a) jogellenes megszerzés: a birtoklás keletkezése, a jogellenesen történő birtokbavétel, az állat elejtése, a növény leszakítása stb.; (b) tartás: a birtokállapot fenntartása; (c) forgalomba hozatal: kereskedelmi forgalmon kívüli birtokváltás pl. csere; (d) az országba behozatal, kivitel, átvitel: kereskedelmi forgalmon kívüli mozgatás; (e) kereskedelem: tágabb, mint a forgalomba hozatal, mert ide tartozik a megrendelés, szerződéskötés, raktározás, szállítás stb., jellemzője a rendszeresség és a rendszere hasznosításra törekvés; (f) károsítás: mindazon cselekmények, melyek során az adott élő szervezet egyede nem pusztul el, de jelentős sérelmeket szenved, pl.- a miniszteri indoklás szerint - a madár repülésképtelenné tétele; (g) elpusztítás: olyan változás előidézése, ami kizárja a további életfunkciót pl. az állat megölése, a növény leszakítása, fa kivágása, az elkövetési tárgymegsemmisítése.

Az *elkövetés módja* valamennyi esetben a jogellenesség. A jogellenesség valamilyen tilalmat vagy korlátozást felállító jogszabályi vagy hatósági rendelkezés megszegésében nyilvánul meg.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK Irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről.

A büntető jogi felelősség megállapításánál az egész jogrendszert figyelembe kell venni, mivel a büntető jogon kívüli más jogszabályok adott esetben kizárhatják a büntetőjogi felelősséget. A jogellenességet így kizárja a hatósági engedély, mivel ez esetben a társadalomra veszélyesség kizárt, valamint a végszükségben történő cselekvés.

A jogellenességet továbbá kizárja a Tvt. 9.§ (5) bekezdése is, amelynek értelmében kivételt képez az emberi egészség, a természetett növények, valamint a tenyésztett állatok védelme érdekében végzett, az élő szervezet állományának – külön jogszabályban meghatározott – szabályozása, valamint az élő szervezetekkel folytatott rendeltetésszerű gazdálkodás.

A bűncselekmény alanya általános, alapesete csak szándékosan követhető el.

A környezetvédelem alanya általában a közigazgatási jog kötelezettjeként egy speciális alany, aki alapvetően természetes személy. Ez következik a törvény 'aki' megszövegezéséből, bár ez behatárolt is lehet, és nem biztos, hogy vonatkozik mindenkire.

A minősített eseteket a jogalkotó az elpusztult egyedekhez kapcsoltan szabályozta. A minősített eset a védett, fokozottan védett illetve az Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok esetében az elpusztult egyedek eszmei értéke alapján állapítható meg, míg a 338/97/EK rendelet hatálya alá tartozó egyed esetében annak megállapítására akkor kerülhet sor, ha az adott egyedek pusztulása olyan mértékű, hogy az érintett állomány fennmaradását veszélyezteti.

Két minősített esetet szabályoz a törvény,- két külön szakaszban (a) az egyik, amennyiben a *pusztulás mértéke* egy bizonyos értéket elér; (b) az állományfennmaradását *veszélyezteti*.

A keretszabályozás következtében tehát szoros kapcsolatban áll a büntetőjogi szabályozás a közigazgatási normákkal, azonban nem elegendő adott esetben a közigazgatási szabály megsértése, mert a büntetőjogi felelősségnek is meg kell állnia, büntetőjogi felelősséget pedig csak törvény állapíthat meg.

További fontos szempont, hogy a közigazgatási normáknak való esetleges megfelelés nem zárja ki a büntetőjogi felelősséget.

1.3. A természetkárosítás – természeti értékek és területek védelmével kapcsolatos bűncselekmény

243. § „(1) Aki Natura 2000 területet, védett barlangot, védett természeti területet vagy védett élő szervezetek életközösségét, illetve azok élőhelyét jogellenesen jelentős mértékben megváltoztatja, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a természetkárosítás a Natura 2000 terület, a védett barlang, a védett természeti terület vagy a védett élő szervezetek életközössége, illetve azok élőhelye jelentős károsodását vagy megsemmisülését okozza. (3) Aki a (2) bekezdésben meghatározott bűncselekményt gondatlanságból követi el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (4) E § alkalmazásában Natura 2000 terület alatt a természet védelméről szóló törvényben meghatározott fogalmat kell érteni.”

A bűncselekmény *elkövetési tárgyai* a Natura 2000 terület, a védett barlang, védett természeti terület, valamint a védett élő szervezetek életközössége, és azok élőhelye.

A Natura 2000 területeket a 275/2004. (X.8.) Kormányrendelet, valamint a 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet tartalmazza.

A védett természeti terület két fő típusa – a védelem jelentősége és a védetté nyilvánításra jogosultság szerint – az országos és helyi jelentőségű védett természeti terület. Egy földterület helyi szintű oltalmát a települési önkormányzati rendelet keletkezteti, országos jelentőségű védetté nyilvánítás miniszteri rendeletben történhet. Országos jelentőségűnek kell tekinteni a törvény erejénél fogva (ex lege) védett természeti területet.

Magyarországon valamennyi barlang jogi státusza a törvény erejénél fogva védett természeti terület. A védett természeti terület, mint jogi jelleg az ingatlan-nyilvántartásba feljegyzésre kerül, azonban a bejegyzés sok esetben elhúzódik. A területeket egyébként táblával kell megjelölni, amely jelzi a területre érkezőknek a megkívánt fokozottabb körültekintést.

A Tvt. 23.§ - a felsorolja, hogy a *törvény erejénél fogva védelem alatt áll* valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár és a törvény ezeknek részletes definícióját is adja.

Egy adott terület védetté nyilvánításának tényét az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni. (Tvt. 26.§ (2) bekezdés). Ennek alapján a területek védettségének megállapítása tekintetében a közhiteles ingatlan-nyilvántartási adatok és bejegyzések iránymutatást adnak. A törvény az élő szervezetek *életközösségére* és azok *élőhelyére* is kiterjeszti a büntetőjogi védelmet, melynek pontos meghatározását a Tvt. 4. §-ban határozza meg.

Eszerint *élőhely* az a meghatározható térbeli egység, ahol adott élő szervezet és állománya (populáció) vagy élőlények életközössége a természeti rendszerben előfordul és a kialakuláshoz, fennmaradáshoz, szaporodáshoz, tenyésztéséhez szükséges környezeti feltételek adottak (Tvt.4.§ i) pont).

Életközösség (társulás) pedig az élővilág egy meghatározott élőhelyen található olyan szerveződése, amelyben a különböző élő szervezetek állományai meghatározott kapcsolatrendszerben élnek együtt.

A deliktum *elkövetési magatartása a jogellenes, jelentős mértékben történő megváltoztatás.*

A *megváltoztatás* eredménye olyan változás, amely ténylegesen kárt, vagy hátrányt okoz, vagyis minden olyan tevékenység, ami ellentétes a Tvt.-ben foglaltakkal. A megváltoztatás jelentheti a terület terjedelmének, a jellegének, a használatának a megváltoztatását.

A *jelentős mérték* megállapítása minden esetben szakértői kérdés. Azt, hogy mi minősül jelentős megváltoztatásnak mindig az adott, konkrét helyzet dönti el pl. hogy egy adott elkövetési tárgy mennyire rongálódott meg, a károsodásnak mekkora a kiterjedése, mely a bírói szakban csaknem minden esetben mérlegelési kérdés.

A Btk. 243.§ (2) bekezdése szerinti büntett akkor valósul meg, ha a természeti terület jogellenes megváltoztatása jelentős mértékű. Annak megítélése pedig, hogy a megváltoztatás jelentős mértékű-e, a bíróság kompetenciájába tartozik.

A jogellenesség bizonyítása elméletileg a büntetőeljárásban már nem kellene, hogy nehézséget okozzon, ugyanis a büntetőjogi felelősségre vonást rendszerint megelőzi egy közigazgatási eljárás (bírságot) és esetlegesen a természetben okozott kár megtérítése iránt indított polgári per.

A jogellenes cselekmény mindenképpen valamilyen jogi normába ütköző magatartást, vagy kötelezettségszegést jelent. Ennek a normának a forrása lehet jogszabály illetve hatósági határozat – engedély - is.

A bűncselekmény alanya bárki lehet, alapesete csak szándékosan követhető el. Ha a kötelezettség forrása speciális jogszabályi rendelkezés, vagy hatósági határozat, akkor az elkövető csak a meghatározott magatartás tanúsítására kötelezett személy lehet.

A gyakorlatban megvalósuló természetkárosítások tipikus bűnösségi formája a hanyag gondatlanság (negligencia). Az elkövetők az esetek jelentős részében más cél érdekében cselekednek, azonban hanyagságuk folytán nem ismerik fel kellő időben a cselekmény káros hozadékát. A cél leggyakrabban az anyagi haszonszerzés, a gazdasági tevékenység folytatása körében. Bár a jogi személyek büntetőjogi szankcionálásának elvi alapjai már adottak, azonban az esetek többségében az elkövető még mindig természetes személy.

A minősített eset minősítő eredményként határozza meg az elkövetési tárgy jelentős mértékű károsodását vagy megsemmisülését. Nem feltétlenül szükséges az eredménynek bekövetkeznie, elegendő annak minden kétséget kizáró bizonyítása, hogy a jelentős mértékű károsodás vagy megsemmisülés a jövőben e magatartás miatt be fog következni. Az elhatárolási kérdések értelemszerűen változatlanok maradtak.

1.4. Az orvhalászat

Btk 246. § szerint „*Aki (a) jogosulatlanul halászhálóval vagy más halászati eszközzel - a borgászatot kivéve - halfogásra irányuló tevékenységet végez, (b) külön jogszabályban meghatározott tiltott eszközzel, tiltott módon vagy kíméleti területen halfogásra irányuló tevékenységet végez, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*”

Az orvhalászat új bűncselekmény, a korábban hatályos Btk-ban szereplő állatkínzás tényállásából kiemelve alkotta meg a jogalkotó. Ennek oka egyrészt az, hogy sem a jogosulatlan halászat, sem az állatkínzás tényállásában szereplő magatartások nem pontosan illeszkednek a háttérjogszabályhoz, másrészt tartalmilag sem illenek oda, hiszen nem a szűk értelemben vett állatkínzásról van szó (ugyanakkor megjegyzendő, hogy az orvhalászatnak van olyan fordulata, amely akár állatkínzásnak is megfeleltethető: tiltott eszközzel, vagy tiltott módon történő elkövetés).¹⁸

A törvény miniszteri indokolása szerint: Az orvhalászat jogi tárgya a szabályozott halászati tevékenység védelme.

A vizek védelmével kapcsolatban kell említeni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvényt is, mely részletesen meghatározza a törvény hatálya alá tartozó vizeket, az azokkal kapcsolatos feladatokat, a tulajdoni viszonyokat, továbbá a vízkészletre vonatkozó gazdálkodás alapvető szabályait.

Dogmatikailag a természet, részben a vizek ökológiáját érinti az 1998. évi XXVIII. törvény az állatok védelméről, valamint a vadászatról szóló 1996. évi LV. törvény.

¹⁸ Btk. indokolás.

A víz, illetve ökoszisztémájának, különösen a halak védelmét biztosítja ezen túl a halgazdálkodásról és a hal védelméről szóló 2013. évi CII. törvény (Hhvtv.), mely meghatározza a halászati, horgászati alapfogalmakat, a hal élőhelyének védelmét, a halgazdálkodás normáit, a halászati őrzést, illetve a halászati-horgászati engedélyezésre vonatkozó rendelkezéseket. A törvény végrehajtási rendelete rögzíti részletekbe menően a speciális szabályokat.¹⁹ A halvédelem úgy gondolom kiemelt környezetvédelmi feladat, mert a halállomány fenntartásában az emberi tevékenység szerepe mellőzhetetlen. A korábbi folyamszabályozások, valamint a környezet általános állapotának romlása miatt ugyanis a vizek halállománya magára hagyatva megújulni már nem képes.²⁰

A vízvédelemmel kapcsolatban indokolt megjegyezni, hogy a víz az élő és élettelen környezetnek is szerves része, értékének megóvása nem új keletű, a víz oltalmának jelentőségét ugyanis már az ókorban felismerték. Hazánk jogfejlődésében három fontos mérföldkövet emelhetünk ki. A vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvényt, a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvényt, valamint a már felhívott, jelenleg hatályos vízgazdálkodásról szóló törvényt.²¹ A vízvédelem a részletezettek szerint komoly alkotmányos és törvényi védelemben részesül, ennek ellenére a szabályok nem érvényesülnek mindig, melyre példaként hozhatók fel a súlyos környezetvédelmi ártalmak, különösen a Tisza 2000. évi, nagybányai ciánszennyezése, mely sokkolta a magyar társadalmat.²² A ciánszennyezés rendkívüli károkat okozott a vízi élővilág minden részében, de különösen fájó volt látni a magasabb rendű, gerinces állataink, a vizeinkben őshonos, nagyobb testű halfajok (pl. harcsa, süllő, csuka) nagymérvű pusztulását. Emellett nyilván nem lehet figyelmen kívül hagyni Magyarország modernkori, legsúlyosabb következményekkel járó környezeti katasztrófáját, az elsősorban Devecser, Kolontár és Somlóvásárhely természeti és épített környezetét részben elpusztító, részben jelentősen károsító vörösiszap szennyezést, mely során 10 ember meghalt, 286 megsebesült, emellett a Torna patak élővilága kipusztult és hatalmas károk keletkeztek házak és ingóságok megsemmisülése és megrongálódása által.²³ Amint emlékezhetünk, az elektronikus média híradásai hitelesen mutatták be a vörös, halott tájat, mely úgy gondolom, mementó kell, hogy legyen a ma és a jövő nemzedékeinek is, ahogy azt Háger Tamás fogalmazza meg.²⁴

A bűncselekmény elkövetési magatartásait a tényállás két pontban sorolja fel.

Az a) pont szerint büntetendő magatartás a külön jogszabályok szerint jogosulatlan halfogásra irányuló tevékenység. A büntetőjogi védelem kizárólag a halászhalóval vagy más halászati eszközzel folytatott orvhalászatra terjed ki, a horgászat nem értendő ezen fogalomba.

A halászatról és a horgászatról szóló 1997. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Hhvtv.) 18. § (1) bekezdése határozza meg azt, hogy milyen okmányok birtokában jogosult valaki halászni.

¹⁹ 133/2013. (XII.29.) VM rendelet.

²⁰ Török 2004, 127.

²¹ Dávidovits 2011, 71–79.

²² Tóth 2002, 55–60.

²³ Nemzeti Közszerológiai Egyetem 2018.

²⁴ Háger 2016.

Ez magában foglalja egyrészt a halászjegyet, másrészt a területi engedélyt is.

A b) pont a külön jogszabályban meghatározott tiltott eszközzel, tiltott módon, valamint a kéméleti területen történő halfogásra irányuló tevékenység végzését rendeli büntetni.

A tilalmazott halászati és horgászati eszközök és módszerek nyílt taxációjú felsorolását a Hhtv. 23-24. §-ai tartalmazzák, így tilos különösen: a váltóáramú elektromos eszközzel, mérgező vagy kábító hatású anyaggal, robbanóanyaggal, szűrőszerszámmal, bűvárszigonnyal vagy más, halfogásra alkalmas bűváreszközzel halfogásra irányuló tevékenységet végezni.

Az átlagos vízállású folyó vagy holtág medrének legalább a felét keresztirányban elzáró készülékkel vagy eszközzel, továbbá – a Hhtv.-ben írt kivételekkel – az elektromos eszközökkel való halfogás, valamint a gereblyező horgászati, a hurokvető halászati mód alkalmazása is tilalmazott.

Amennyiben a halállomány szaporodása, telelése vagy a halivadék nevelése szempontjából szükséges, a halászati hatóság a halászati vízterületet vagy egy részét *kéméleti területté* nyilváníthatja. Aki a kéméleti területen a tilalom feloldását megelőzően halfogásra irányuló tevékenységet végez, a bűncselekmény b./ pontjának 3. fordulatában meghatározott esetét követi el.²⁵

A tényállás általános alanyt tartalmaz, azt bárki elkövetheti.

Az elkövetési magatartások mindegyike kizárólag aktív, tevőleges magatartással valósítható meg. A bűncselekmény immateriális, befejezetté a halfogásra irányuló tevékenység megkezdésével válik. Az orvhalászat két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő vétség, kizárólag szándékosan követhető el, a szándék akár egyenes, akár eshetőleges is lehet.

Az orvhalászat törvényi tényállása még csak két és fél éve van hatályban, de a bírói gyakorlatban már láthatunk ilyen típusú magatartásokat. Már a törvény hatályba lépését követő napon a vádlott a Duna egyik öblében gereblyező módszerrel akart halat fogni, de második dobása után tetten érték a halőrök. A bíróság a 2014. február elején meghozott jogerős ítéletében a Btk. 246. § b) pontja szerint minősülő orvhalászat vétsége miatt, mint visszaesőt 30 nap elzárásra ítélte.²⁶ Egy másik ügyben a bíróság egy főcsatorna halászati területén emelőhálóval engedély nélkül halászó személyt ítélte próbaidőre felfüggesztett fogházbüntetésre.²⁷ Találkozhatunk szigorúbb ítélettel is, amikor a bíróság a tiltott halászati eszközzel halászó vádlottat társtettesként elkövetett lopás vétsége és orvhalászat vétsége miatt végrehajtandó szabadságvesztéssel sújtotta.²⁸ A szankció kiszabása nyilvánvalóan igazodott az elkövető személyi körülményeihez és előéletéhez, fontos jelzés azonban a társadalom számára, hogy a vizek kincseinek részét képező halállományt jogtalanul fosztogató elkövetőnek a törvény szigorával kell számolni.²⁹

²⁵ Hhtv. 42. § (1)–(2) bekezdés.

²⁶ Esztergomi Járásbíróság 4.B.602/2013/5.

²⁷ Nyíregyházi Járásbíróság 2.B.1016/2014/2.

²⁸ Szarvasi Járásbíróság 8.B.133/2012/17., Gyulai Törvényszék Bf.340/2013/5. L.

²⁹ Háger 2016.

1.5. A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése

A Btk. 248. § (1) szerint „*Aki (a) arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez, (b) engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékgazdálkodási tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt a hulladékról szóló törvény szerinti veszélyes hulladékra követik el. (3) Aki a bűncselekményt gondatlanságból követi el, vétség miatt az (1) bekezdésben meghatározott esetben egy évig, a (2) bekezdésben meghatározott esetben két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (4) E § alkalmazásában (a) hulladék: mindaz, amit a hulladékról szóló törvény hulladéknak minősít, ha alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére; (b) hulladékgazdálkodási tevékenység: a hulladéknak a hulladékról szóló törvényben meghatározott gyűjtése, begyűjtése, szállítása – ideértve az országba történő behozatalt, onnan történő kivitelt, valamint az azon történő átszállítást -, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.*”

Az egyes tényállási elemek között az *alapeset két magatartást* foglal magában: (a) arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez; (b) engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékkezelési tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez.

Az *elhelyezés* nem a hatályos jog szerinti hulladékgazdálkodási fogalom, ezért úgy értelmezhető, hogy bármely fizikailag ilyennek minősülő tevékenység ide sorolható, közöttük nyilvánvalóan a hulladék lerakása is. A lényeg ismét a közigazgatási határozathoz, illetve annak hiányához való igazodás.

A *hulladékkezelés* gyűjtőfogalom, amelynek tartalmát a Btk. a hulladékgazdálkodási törvény (2000. évi XLIII. törvény) alapján adja meg, de mégis eltérően, mert az nem felel meg a kezelés ottani fogalmának (kezelés: a hulladék veszélyeztető hatásainak csökkentésére, a környezetszennyezés megelőzésére és kizárására, a termelésbe vagy a fogyasztásba történő visszavezetésére irányuló tevékenység, valamint a kezelést megvalósító eljárás alkalmazása, beleértve a kezelőlétesítmények utógondozását is).

A másik fordulat is közvetlen kapcsolatban van a közigazgatási határozatokkal, illetve a hulladékgazdálkodás általános szabályaival, hiszen az *engedély* hiányára, illetve még ennél is általánosabban, minden jogellenes tevékenységre utal.

Az előbbi az üzletszerű hulladékgazdálkodással van kapcsolatban, az utóbbi pedig akár a magánszemélyek, mint egy település lakosai által elkövetett jogellenes cselekményekre is kiterjeszhető. A jogalkotó szándéka egyértelműen az, hogy minél szélesebb körben határozza meg a bűncselekmény magatartási körét.

A (2) bekezdés a fent említett félreértelmezést – tehát környezetre veszélyes hulladék vagy veszélyes hulladék közötti megkülönböztetés viszonylagossága – teszi helyre azzal, hogy a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos jogellenes magatartásokat minősített esetként kezeli, ennek következtében az egész tényállás általánosan hulladékra irányuló jellege kiemelését, igazolást nyer. A veszélyes hulladék jogszabályban meghatározott veszélyességi jellemzőkkel rendelkezik, és listája megtalálható a hulladékok jegyzékében.

A Kúria 1/2015. számú büntető elvi határozata szerint a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényt (Hgt.) – a 2008/98/EK irányelvvel összhangot teremtő szabályozás érdekében – felváltotta a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.), amelynek 2013. július 12-től hatályos rendelkezése szerint a szennyvízre a Ht. hatálya nem terjed ki.

A *szándékosság-gondatlanság* párosítás ezen tényállásnál is megjelenik, értelmezésére ugyanazok irányadóak, mint amiket fentebb elmondtunk. Mind az alapeset, mind a minősített eset megvalósítható gondatlan magatartással is.³⁰

1.6. Kitiltás

Btk. 253. § „*A környezetkárosítás, a természetkárosítás, az orrvadászat, az orvhalászat, a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése és a tiltott állatviadal szervezése elkövetőjével szemben kitiltásnak is helye van.*”

2. A környezetet- és természetet érintő jogsértések szankciói

A fent említett valamennyi bűncselekményt – akár büntettről, akár vétségről van szó – a törvény szabadságvesztéssel rendeli büntetni. A legsúlyosabb szankciót – két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztést – a környezetkárosítás minősített esetében írja elő a törvény: amennyiben a jelentős mértékű szennyezéssel vagy más módon történt károsítás olyan mértékű, hogy a természetes vagy korábbi állapot nem állítható helyre. Az irreverzibilis károknak van ugyanis a legnagyobb társadalomra veszélyessége, ezekben az esetekben a büntetőjog a környezetvédelem vezérelvének – a károk megelőzésének – már nem tud eleget tenni, csupán utólag szankcionálja az elkövetett jogsértést.

A legenyhébb büntetésre az orvhalászat vétségének elkövetője számíthat: cselekménye két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A környezet- és természet elleni bűncselekmények miatt indult büntetőeljárások során a kiszabott szabadságvesztés-büntetés végrehajtását sok esetben próbaidőre felfüggeszti a bíróság, illetőleg – amennyiben a büntetés-kiszabási szempontok lehetővé teszik – gyakran kerül kiszabásra pénzbüntetés vagy közérdekű munka az elkövetőkkel szemben. Nincs sok lehetőség azonban a büntetés mérséklésére a visszaeső elkövetők, a súlyosabban minősülő esetek, illetve más bűncselekményekkel halmazatban történő elkövetés esetén.

A hagyományos szankciók, azaz a pénzbüntetés és a szabadságvesztés a jellemző büntetés más európai országok büntető kódexei alapján is: Németország, Oroszország, Lengyelország, Ukrajna, Szlovénia és Svédország törvényei is szabadságvesztéssel rendelik büntetni a legsúlyosabb eseteket. A legtöbb esetben azonban a pénzbüntetés kiszabása szolgálja a legeredményesebben a környezet és a természet érdekeit: a befizetett összeget a károk helyreállítására fordítja az állam.³¹

³⁰ Bándi 2014.

³¹ Tilki 2003.

A jövő legnagyobb környezeti kihívásainak egyike a vízigények megfelelő módon történő kielégítése, valamint a vízzel kapcsolatos környezetvédelmi problémák orvoslása. Magyarország gazdag természeti erőforrásainak, vízkészletének megőrzése, védelme, a jövő nemzedékek érdekeinek figyelembe vételével történő hasznosítása az állam és az állampolgárok kötelessége. A vonatkozó jogszabályi környezet elmúlt években történt változásai megteremtették az ehhez szükséges jogi feltételeket: az Alaptörvény rendelkezéseitől a Büntető Törvénykönyvig jelentősen szélesedtek a környezet- és természet védelmével kapcsolatos jogok és kötelezettségek. A vizek védelme olyan komplex tevékenység, amelyben a különböző jogterületek szereplői egyaránt jelentős részt vállalnak, a legsúlyosabb jogsértéseket pedig a büntetőjogi normák szankcionálják. A büntetőjog azonban e tekintetben is elsősorban a prevenció eszközeivel kell, hogy előmozdítsa a vizek, valamint azok élővilágának védelmét. A büntető igazságszolgáltatás során a gyakorlatban szem előtt kell tartani a környezetvédelemmel kapcsolatos legfontosabb célkitűzésnek – a megelőzésnek – való megfelelést: mind a generális, mind a speciális prevenció útján.

Irodalomjegyzék

1. Bándi Gy (2014) *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest.
2. Dávidovits Zs (2011) A vízvédelem jogi szabályozási rendszere és az ivóvízminősítés szabályozása, *Hadmérnök* 4(4), pp. 71–79.
3. Elek B (2018) A jogi tévedés a természetkárosítás bűncselekménnyel összefüggésben, *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica* (81), pp. 225–236.
4. Görgényi I (2011) A környezetvédelmi büntetőjog megújulása az új évezredben, *Miskolci Jogi Szemle* 6(ksz), pp. 95–105.
5. Görgényi I (2015) A környezet és a természet elleni bűncselekmények, in: Görgényi I, Gula J, Horváth T, Jacsó J, Lévay M, Sántha F & Váradi E, szerk., *Magyar Büntetőjog Különös rész*, Complex Kiadó, Budapest.
6. Háger T (2016) A környezet alkotmányos és büntetőjogi védelme, különös tekintettel a vizek élővilágának oltalmára, *Büntetőjogi Szemle* 5(1-2), pp. 27–37.
7. Kőhalmi L (2010) *A környezet védelme a magyar büntetőjogban*, PhD Értekezés, Pécsi Tudomány Egyetem, Pécs.
8. Nemzeti Közszerzői Hivatal, *Vörösiszap katasztrófa 2010 – Biztonságpolitika és válságkezelés*, <https://tinyurl.com/y9yupjzr> [2018.07.15].
9. Polt P szerk. (2013) *Új Btk. kommentár 1.kötet*, Nemzeti Közszerzői Hivatal és Tankönyv Kiadó, Budapest.
10. Tilki K (2003) A környezetvédelmi büntetőjog szabályozása egyes európai országokban, in: Irk F szerk., *Kriminológiai Tanulmányok 40*, OKRI, Budapest, pp. 205–229.
11. Tóth I J (2002) *A tiszai ciánszennyezés, Rendszerszemléletű elemzés*, Szerzői kiadás, Szeged.
12. Török G (2004) Halgazdálkodás, a hal és élőhelyének védelme, in: Csák Cs szerk., *Agrárjog I. kötet*, Bíbor Kiadó.

Zoltán NAGY*
The question of water and management of water resources from the point of
view of domestic environmental financial regulations**

Abstract

The article analyzes the financial instruments of water protection in the field of the Hungarian regulation, because in water management the economic regulation, which can be realized through the means of financial regulation, is of greater importance than official banning rules. Water protection and consumption can be influenced through regulation of environmental charges and regulation of other payment obligations. Financial instruments of passive water protection can be mentioned that protect the water base from excessive pollution. Such a tool is the soil load fee and the water load fee. The former is payable in the case of groundwater loading, while the latter is charged in case of surface water load. Means of active defense protect the use of water by charging for the water as an environmental element. Financial instruments of active defense include water resource contributions, usage fees, and a potential instrument could be water tax. The article also presents a sketchy concept of water tax as a possible financial solution to the water crisis.

Keywords: water law, water tax, water protection, environmental law

1. Introduction

Water is our natural treasure that has played a decisive role through the history and in the future, it will also play an important role considering economic and social development. Adam Smith's findings on water parathion points out its special nature. Water as a primary element of life is of little value, while less valuable natural treasures such as diamonds represent significant monetary value. Economics certainly gives the exact answer to the question, but the paradox focuses on the value of water.¹ Climate change and pollution, however, are beginning to overwhelm this paradox in several areas of the world where people no longer have access to clean water. The economic and social prognoses are facing serious problems. The water crisis encourages governments to seek for solution to the problem and to find new complex regulatory options which preserve and renew this significant natural resource.²

Zoltán Nagy: The question of water and management of water resources from the point of view of domestic environmental financial regulations – A víz és vízgazdálkodás kérdései a hazai környezeti pénzügyi szabályozás szempontjából. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 162-192 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.162

* dr. jur., PhD, Dr. habil, full professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of Public Law, Department of Finance Law, e-mail: jogdrnz@uni-miskolc.hu .

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Samuelson & Nordhaus 2012, 86–88.

² Szilágyi 2018, 23–26; Lentner 2018; Lentner 2017, 13–26.

Within water-based governance, the base area is water management, which includes both political and financial issues.³ Considering the subject, the latter has more significance. Determining the value of ecosystem services is an important step and can be used to influence its consumption and protection. From my point of view, in water management, economic regulation, which can be implemented through the means of financial regulation, is more important than the official banning rules.⁴

The influence of water protection and consumption can be achieved through the regulation of environmental taxes and the regulation of other payment obligations. We can talk about passive financial instruments of water protection that protect the water base from excessive pollution. Such a device is the soil load fee and the water discharge fee. The former is payable for the groundwater load, while the latter is payable for the surface water load. Active defense devices fortify the use of water by charging for the use of the environmental element. The active defense financial instruments include water resources contributions, user charges and a potential instrument could be water taxation.

All these financial instruments can protect existing water resources on a market basis, but the question is whether the current regulatory instruments are sufficient enough. In this article, the current regulation is examined, considering the regulatory problems.

2. The tax law defense of encumbrance of surface and subsurface waters

The environment encumbrance charge serves the defense of surface and subsurface waters.⁵ The environment encumbrance charge was regulated as particular rates and taxes. The legal literature refers to it as a technological tax payment obligation.⁶ The legal regulation ranks it among the ecological taxes. Consequently, the environment encumbrance charge can be considered as a particular issue tax since it bears all the characteristics of taxes therefore it would be more appropriate to call it tax instead of naming it as charge.⁷ Furthermore, the nature of tax is strengthened by the fact that the Act of the rules of taxation applies to it, as regards on the basis of this it is qualified as a tax.⁸ The encumbrance of the environment means emission of some material or energy, environmental pollution means the emission above the limit therefore these means equal the emission-based issue tax as it is known in the international legal literature.⁹

³ Szilágyi 2018, 30.

⁴ Tóth 2016.

⁵ Nagy 2013, 180–188.

⁶ Borsányi 2003, 5.

⁷ Kerekes 1998, 98.; Koloszár 2004, 23.

⁸ Rabné 2008, 61.

⁹ Borsányi 2009, 23.

Despite this, the environmental protection act classifies it in the category of fees to be paid after the utilization of environment as a charge which creates the funds of the measures which decrease the encumbrance and requisition of the environment.¹⁰

In the EU we can't find significant directions, regulations about the environment encumbrance charge apart from the energy tax so the member states can form their own rules freely in environmental protection action programs.¹¹ Typically, in all the member states it was introduced in the same form typically water encumbrance charge or air encumbrance charge. Mainly in the member states newly joined in 2004, the soil encumbrance charge was introduced.¹²

The possibility of introducing the charge was created by the environmental protection act which defines the substance of the charge. The user of the environment is obliged to pay charge for the environment encumbrance which can be defined for such a material or type of energy which has a measurement standard, as regards the emission of which can be ascertained reliably by scales or on the basis of technical calculation.¹³

The objective of the regulation is to place the reasonable usage of our environment on new grounds. The justification of the act shows that the possibilities provided by the natural environment are not infinite since the increased use leads to the consuming of the environmental values. However, the costs of the exaggerated encumbrance and contamination are not presented at the causer, but all the society bears the burden therefore it is important to establish a system regulation which makes the user of the environment be concerned about the decreasing of the encumbrance of the environment.¹⁴ On the other hand, it is necessary to involve the users of the environment in the financing of the taken measures in the protection and reinstatement of the environment. The environment encumbrance charge defines the price of the emission of the materials which encumber the environment influencing the economic decisions of the household consumers and the smallholders. The particularity of the charge is that it is not just to be paid in the case of exceeding the emission limit but for all the units of materials or energy emitted into the environment. It is necessary because the environmental damage can be realized in the case of the under-limit emission. The environment encumbrance charge is not a sanction, but it is the means of the economical appearance of the responsibility for the environment. The charge effects on the smallholders' profitability and competitiveness as economical means and payment obligation, therefore various principles were drafted during establishing the regulations.¹⁵ Through the gradual introduction, the emitters are not encumbered to the obligation to pay the full charge, it has had to be paid since 2008. Furthermore, such a principle is the legal institution of claiming back the charge which serves double objectives, on one hand it helps the appearance of the effective environment protection

¹⁰ Act LIII of 1995 (Ktv), § 59 (1).

¹¹ Erdős & Rónai 2014; Erdős 2012.

¹² Borsányi 2009, 6.

¹³ Ktv. § 60.

¹⁴ Nagy 2011, 252–255.

¹⁵ Borsányi 2003, 23.

technics, on the other hand it extenuates the rates and taxes of the lower level activity of the environmental pollution. The regulation distinguishes among the charges in accordance to the environment polluting materials in terms of environment protection, it prefers the applying of environment conscious materials.¹⁶

The environment encumbrance charge can be levied on materials and types of energy on the basis of the environmental protection act, that is the object of the tax can be energy beside materials. But the act of environment encumbrance charge considers only the environment encumbrance materials as objects of the tax, it determines encumbrance charge only on these, the products of energy belong to the effect of the excise tax act.¹⁷

The act of environment encumbrance charge defines three kinds of environmental pollution, i.e. the obligation of paying charge is established in the case of the environment encumbering materials brought by the emitter into the air, into the surface waters and into the soil. Depending on the contamination three kinds of environment encumbrance charge can be distinguished, the charge of air encumbrance, the charge of soil encumbrance and the charge of water encumbrance.

In the system of the act general and special regulations were determined. In the framework of the general, common regulation taxpaying, tax liability, charge allowances, rules of procedure were drafted. The special provisions settle the regulations referring to the particular charges.

The taxpayer of the environment encumbrance charge is the emitter. The concept of the emitter belongs to the environment users who emit materials into the environment during the use of the environment which requires permission. The concept of the environment user is defined by the environmental protection act.¹⁸ The act decrees the tax liability for the emitter and the environment encumbrance materials.¹⁹

That emitter is obliged to pay the charge of air encumbrance who has an air polluting point source tied to place which requires notification. The tax liability encumbers only determined air-encumbering materials such as Sulphur dioxide, nitrogen-oxides and other non-toxic solid materials. The degree of the charge is defined by the grounds of the charge of air encumbrance (the mass of the yearly quantity of the air-encumbering material) and the unit charge of the air-encumbering material. The specialty of the regulation is that it concentrates only on few air polluting materials of state of gas which is justified that the degree of anthropogenic emission of these materials exceed by far the degree of natural emission. However, in the case of few polluters which are not under the scope of the regulation, the degree of natural emission is much bigger (carbon dioxide, Sulphur hydrogen, ammonia).²⁰

¹⁶ Borsányi 2003, 23.

¹⁷ Act LXXXIX of 2003 (Ktd).

¹⁸ Ktv, § 2 (2).

¹⁹ Ktd, § 2 b/.

²⁰ Szablyár 2005, 33.

The necessity of the introduction of water encumbrance charges is justified that our waters are more and more polluted by the water-encumbering materials.²¹ The encumbrance of our waters is regulated by the law with two kinds of charges. In the case of the encumbrance of surface waters the obligation exists to pay water encumbrance charge, in the case of the encumbrance of subsoil waters the obligation exists to pay soil encumbrance charge, the regulation names the water-encumbering materials thus the charge has to be paid in the case if these materials get into the surface water.²² The obligation to pay water encumbrance charges encumbers that emitter who carries out activities under the authorization of water laws.

The degree of the charge is regulated by a system which pays attention to various factors. The water supplier is obliged to put at the emitter's disposal the quantity of the water-encumbering materials which are justified by authentic measurements. (If the water supplier does not fulfil this obligation the competent environmental protection authority carries out the measurements and ascertains the payment obligation and burdens it on the water supplier, its cost is five times more than the normal charge of the measurement.) The degree of the charge is determined by the unit charge of the water-encumbering materials and the multipliers of the territorial sensitivity and mud-placing. The multiplier of the territorial sensitivity pays attention to territories from the point of view of protection while the multiplier of mud-placing distinguishes by the way of placing and pays attention to the territorial categories.²³ The way of placing can be agricultural utilization -, with the lowest multiplier-, burning, other temporal storing and placing it in unloading area.

The law determines tax exemptions and premium discounts. These belong to the tax exemptions: (a) the reutilization of water if it doesn't encumber surface water; (b) the quantity of water-encumbering materials being originally in the water; (c) the quantity of the conducted rainfall water; (d) heavy metals if the emission of such materials is excluded; (e) fish pond operated in an extensive way.

The charge is paid by the water and sewage works that conduct the sewage into public drains and later they let it go to surface waters and by the companies of industry that produce liquid waste.²⁴ However, the charge can be reversed to the users of the service.

The opportunity of charge allowance is established by the law. The emitter can have 50% of charge allowance if they implement an investment project which decreases the water encumbrance of surface waters during the implementation time of the investment project for 5 years at the longest. The condition of the charge allowance is the definitive water law establishment permission of the investment project.²⁵ The law prescribes as a sanction in the case of the charge of air encumbrance and water encumbrance if the investment project is not placed into service until the time

²¹ Schwartmann 2006, 106–107.; Olajos 2006. 106–111.

²² Ktd, Annex 2.

²³ Ktd, Annex 2.

²⁴ Borsányi 2003, 23.; Csák & Raisz 2008.

²⁵ Ktd, § 15 (2), Governmental Decree No 270/2003.

determined in the implementation permission, for 5 years at the longest, the sum of the charge allowance is due back, increased with the double of the central bank base rate.

Soil and groundwater contaminations were previously given less attention. For many years, the by-products of air and wastewater treatment have been deposited in land-based landfills, causing significant environmental damage. Further damage was caused by chemical fertilizers, insecticides and by the waste disposal sites operated without the necessary protection.²⁶ It is necessary to apply the environment encumbrance charge to prevent the further subsoil contamination and, in the interest, to promote the self-purification processes.²⁷ The legal literature determines important criteria so that the regulation could succeed in its object:²⁸ (a) it should comprehend the more widespread scope of polluters as possible; (b) it should apply to the most widespread scope of polluting materials; (c) the magnitude of the charge should reflect the magnitude, danger and receptive sensitivity of the encumbrance; (d) its implementation and determination should be simple; (e) the revenue of the charge should serve environmental objectives and investment projects.

The domestic regulation conforms to these criteria.²⁹

The obligation to pay soil encumbrance charge is compulsory in the case of subsoil waters. While the air encumbrance and the water encumbrance belong to the jurisdiction of the State Tax Authority, the competent local government tax authority proceeds the soil encumbrance tied to the sewage conduction and the charge constitutes the income of the environment protection fund of the local government. The income from the soil encumbrance charge is targeted because it can be used only for the quality and quantity protection of the soil and the subsoil water. Canalization, wastewater purification, protection of water base, remediation, technical protection before and after the contamination are qualified as such uses.

The obligation to pay soil encumbrance charge is encumbered on the emitter who carries out sewage conducting on the basis of authorization of local water management authority and water law and who doesn't attach to the technically available sewage network.³⁰

The basis of the charge is the quantity of the water which is served or justified by special measuring or rather determined in lump sum. The degree of the charge is determined by unit charge together with territory sensitive multiplier referring to the territory of the local government.³¹ The law does not establish charge allowance, but it establishes exemption. The legislator regulates exemption in two cases if the emitter uses sewage placing small establishment, special sewage purifying equipment or the utilization of watering is exempt.³²

²⁶ Szablyár 2005, 33–34.; Raisz 2012.

²⁷ Tózsá 2000, 31.

²⁸ Megyeri, Katona & Ferencz 1996, 37.

²⁹ Ktd, § 21/B.

³⁰ Ktd, § 11 (1).

³¹ Ktd, Annex 2.

³² Ktd, § 11 (2).

3. The protection of the utilization of water with help of rates and taxes

In addition to the water encumbrance, important interest of the society relates to the financial and environmental legal utilization of water. The requisitioned contribution serves this purpose. The concept of requisitioned contribution is recorded by the environment protection regulation.³³ The requisitioned contribution is such an obligation of payment which is imposed for the requisition of environmental element i.e. it is imposed for the utilization of some environmental element as a natural resource.³⁴

We differentiate the resources according to that, they are renewable or non-renewable ones. The legal literature ranks among the non-renewable resources those resources which reproduce themselves, but on such a long term that it is irrelevant economically, respectively the exploitation is so intensive that the sustainability of the reproduction is not assured.³⁵ Thus, the value of the resource is given by the fact that it collaborates in the manufacturing of other products, however the resource will not be available in the future by means of being consumed. The owner of the resource gets extra income assuring the opportunity to exploit and use up the resources. It can appear in the form of royalty or rent. In Hungary the treasures of the earth due the state (fossil energy sources, too.) The state collects annuity from the users which forms the revenue of the central budget or rather it means extra costs for the exploiter, user of the resource. The legal literature typically emphasizes two requisitioned contributions from the system of payment obligations, the acreage rent and water resource contribution.³⁶

Waste water charges and taxes are widespread in the European Union and the bases of the similar method are regulated in the individual countries.³⁷

This kind of requisitioned contribution, the water resource contribution was introduced in order to provide the defense of resources of surface and subsurface waters and the necessary sources of the defense.³⁸

The tax law status of water resource contribution is special because the legal regulations of the water management depose of the questions of the procedure as a main rule and the Tax Authority should be understood as the Water Authority. The tax law status of the water resource contribution is special because the legal regulations of water management depose of the questions of the procedure as a main rule. The act on the rule of taxation has to be implemented on the procedure questions as a vicarious rule with that, certain regulations (the reduction of contribution, the reduction of legal consequences) can't be implemented by the Water Authority. It can be established that the water resource contribution is a special payment obligation which has neighboring regulations with the taxes it disposes special regulations which are different from those.

³³ Ktv, 61. §.

³⁴ Csák 2008, 38.

³⁵ Nagy 2012.

³⁶ Fucskó et al. 2000. 41–45.

³⁷ Laskowska & Scrimgeur 2002, 1–12.

³⁸ Szakács 2010, 1437.

The defense of the water is detailed regulated theme in the international, European and domestic law.³⁹ The water as part of our national heritage has constitutional protection respectively the legislator protects the quality, the quantity of the water resource and provides the conditions of the rational water management.⁴⁰ It is necessary to pay contribution, consent or charge of interest in order to reimburse the expenditure of the society partially or fully, the enforcement of this principle creates the legal political grounds to levy water resource contribution.⁴¹

The detail regulations of the water resource contribution is determined by the law of water management and ministerial decree.⁴² The object of the contribution is actually the used quantity of water which was booked in establishment and maintenance permission of water law or was used up without permission. The subject of the contribution is the user of water or the industrial consumer.⁴³ The subjects are encumbered by contributory obligation which involves the obligation of announcement, the obligation of paying contribution and the obligation of filing a statement.

In the frame of the announcement of the obligation the obligor is compelled to pay the water resource contribution from the date (receipt of the water law permission depending on the taxpayer's beginning of utilization of water) in the calculated 15 days and compelled to announce it to the competent Water Authority. The obligation to pay contribution is subject to special regulation since it is originated at the user of water with the receipt of the final permission of water law, at the industrial consumer with the beginning of utilization of water. In the frame of filing a statement, the taxpayer is compelled to give a declaration to the competent Water Authority about the de facto requisition of water, the basic data of the payment obligation, its calculating, the legal grounds of the paid amounts.

The basis of the water resource contribution is the quantity of water utilization which was de facto requisitioned and defined in cubic meters, however special regulations are enforced in the case of water utilization without permission to determine the quantity of water.⁴⁴ The law determines basic contribution at establishing its degree in accordance to the obliged, respectively, it determines the degree of the water resource contribution with the help of a multiplying number which takes into consideration different factors. The basic contribution is different according to user of water, user of water without permission and industrial consumer.⁴⁵ This basic contribution is one of the factors which serves to calculate the product of the degree. This basis contribution is one of the factors of the product to calculate the degree.

³⁹ Miklós ed. 2011, 75.; EEC Directive 98/83, EEC Directive 76/464, EEC Directive 91/271, EC Directive 2000/60 (Water Framework Directive).

⁴⁰ Miklós ed. 2011, 75.; Act LVII of 1995 (Vgt) §§ 15/A-15/E.

⁴¹ Bándi 2011, 454.

⁴² KHVM decree No 43/1999.

⁴³ Vgt, § 15/A (2).

⁴⁴ KHVM decree No 43/1999.

⁴⁵ Vgt, § 15/B.

The calculation of the water resource contribution with the product takes into consideration the nature of the water resource beside the basis contribution (surface, subsurface waters, respectively the nature of the utilization of water (medical purpose, public purpose, economical purpose) on the basis of these it determines the multiplying number (from 0.5 to 10) which changes the degree of the water resource contribution in comparison with the basis contribution.⁴⁶ Furthermore, the formula is complicated that the surface waters are categorized as watercourse with regard to utilization, quality and national economy input.

Two categories of exemption of water resource contribution can be differentiated the exemption of user of the water and the exemption of the industrial consumer i.e. the exemption is differentiated by the legislator as taxpayers.⁴⁷ Two categories of user of the water can be differentiated in the scope of automatic exemptions, respectively the exemptions ensured on petitions. In the case of automatic exemptions the law lists those cases itemized when the user of the water does not have to pay water resource contribution.⁴⁸ In the case of the exemptions ensured on petitions the user of water is not encumbered by payment obligation for supplying firewater, for the quantity of water serving civil protection preparedness purposes, furthermore for the exploited quantity of water in the case of water in crush in mine causing life danger and for that part of quantity of water according to water law permission which cannot be requisitioned because the water resource is not at disposal from natural reasons.⁴⁹

The industrial consumer does not have to pay water resource contribution in the case of exemption of the industrial consuming if the public health requirements determine the quality of drinking water for the quantity of more than 50% of the requisitioned water.

In connection with ensuring exemption problems arose in the judicial practice, too.⁵⁰ In the case of the object of the lawsuit, the industrial water supply necessary to the wet classification was provided from the water of the mine lake in the gravel-pit but the water coming from the classifying equipment was conducted back to the gravel-pit mine lake through a water canal. The Water Authority obliged the user of the water to pay water resource contribution. The user of the water referred to the fact, that legal exemption applies to their activity. The exploitation of quantity of water which is identical with the quantity of water fed into groundwater enrichment exempt from water resource contribution if it comes from aquifer layer requisitioned with soil enrichment. The Supreme Court (Curia) dismissed the exemption and explicated why the activity of the user of the water cannot be ranked in the scope of the exemption. According to the view of the Supreme Court (Curia) the user of the water does not accomplish soil enrichment with that they conduct back the used water into the mine lake in identical quantity.

⁴⁶ KHVM decree No 43/1999, Annexes 1-2.

⁴⁷ Szakács 2012, 1438.

⁴⁸ Vgt, § 15/C.

⁴⁹ Szakács 2012, 1438.

⁵⁰ Judgement of Hungarian Curia No Kfv. III. 37.104/2008/3.

The activity suitable to the exemption case means definitely the intake with the purpose of increasing the quantity of groundwaters, the final purpose of which is the improving the quality of the water to exploit. In fact, according to the view of the Court the reinjection can exclusively be construed in the case of water layer-well under pressure. On the basis of all these the Court established the obligation to pay contribution.

4. The protection of water with utilization charges

The urban public service system defines a wide range of public service tasks, which raises different policy issues.⁵¹ Water supply also falls within the scope of public service tasks, so it has to bear with the problems of other public service tasks. Public service provision is not provided directly by local governments, but they are provided through service providers, or as a subscriber to public service providers. However, there are several problems with service provision.

On the one hand, it is considered to be a mandatory task provision, this means that the task must be provided regardless of the price and the fee of the service. The municipality must use the service regardless of its price.

An important problem in the area of public services is the position of relative service monopoly. There are few service providers in the given sector, so market conditions do not necessarily prevail in this area.

Market conditions are further distorted by consumer price sensitivity, from which a political issue also arises. The price sensitivity of the Hungarian population is extremely high, which is due to the fact that public utility charges account for a substantial part of household income, almost a quarter. The low level of income and the capacity of retail service providers cannot be increased significantly either. Due to price sensitivity, the level of overhead costs has also become a major issue for policy, as pricing is not only influenced by market and economic issues.

In the context of the services, there are also efficiency problems that influence pricing. Relatively high fixed costs are charged to consumers. In many cases, this is so high, that an unbiased price could be created, so it cannot be passed on in the price. This represents a significant subsidy demand from local governments to service providers.⁵²

Serious problems are also caused by the outdated technological background, the lack of development, which generates significant network losses. These losses, however, appear in the price and also make the services more expensive. The characteristics of urban management services are that fees are determined by the new regulation, taking into account the justified costs and subjecting the utilities a determination of charges.

In addition, charges are also determined by the reduction of the overhead, which limits the increase in fees by determining a maximum price and reduces the charges compared to the previous years.

⁵¹ Nagy 2016, 287–292.

⁵² Szilágyi & Tóth 2018, 49–56.

Among the supertax, municipalities and utilities are significantly affected by the tax on public utilities,⁵³ which, in addition to the heat and electricity supply, also carries water, sewage, rainwater drainage pipelines along with the communication lines. The tax therefore does not cover all urban service. The tax has a direct effect on municipal management, since the operator of the utility is the taxpayer and typically the local government-owned enterprises operate the water supply and heat supply pipelines, so they are also affected by the tax. Because of the fixed tariffs, the tax also affects the local government's management, as the local government needs to ensure the operation of the service providers. Among the several supertaxes, this property-based tax has one of the greatest effects on municipal management.

The comparison and analysis of water related charges and fees in the European Union has been difficult because of the fact that most of the charges are levied at urban and regional level. In terms of form, water tariffs have been regulated differently in different countries, due to the fact that water use measurement is not a used method in every country, a flat rate or specific tariffs will be established based on different tax base methods. The tax base can be the value of the property (England) or the location of the house (Norway). Special tariffs (so-called block tariffs) are set in some large cities (Zürich, Barcelona), as the cost of water and sewage services is part of local taxes. There is also a difference in the VAT on water supply and sewer, as in some countries (Denmark, Finland) the normal tax rate is used, while elsewhere these services are subject to reduced turnover tax (Belgium, France, Germany). In order to subservience water saving, the Netherlands introduced a tax on the use of groundwater in 1995, depending on the consumer, and in 2000, a new tax was introduced on water use, water transport. In 1994, Denmark introduced water taxation, but it is only paid by households.

In the case of water utility tariffs,⁵⁴ specific principles apply to the pricing of the fee, and the fee system is also affected by the overhead reduction system.⁵⁵

The fee structure is determined, but the law allows that fees differ from one to another service provider or sector. However, several principles and criteria are prevailing in the pricing.

The wide point system has laid the foundations of a justified and necessary level of fees, so the overhead reductions are not necessarily reasons in the formation of principles and fees. If the legislator finds that the remuneration does not comply with the statutory principles, to change the remuneration they provide effective means of legal regulation in the form of fee administration. The Hungarian Energy and Utilities Regulatory Authority⁵⁶ is responsible for the supervision of fees under which it is entitled to act in case of breach of the principles of remuneration. It may prohibit the infringement fee for further application, reimburse the generated additional revenue to the consumers with a default interest, or impose fines. It is therefore clear that a legal framework for compliance with regulated, principles-based tariffs was covered without

⁵³ Act CLXVIII of 2012.

⁵⁴ Act CCIX of 2011.

⁵⁵ Act LIV of 2013.

⁵⁶ Act XXII of 2013.

the overhead reduction. If, however, the 10% overhead reduction in the appropriate level of charge is imposed, it causes a difficult economic situation for the service providers, and governments need to provide extra resources for the service. In addition, public utility drinking water supply and sanitation, cleaning fees are official fees, which are defined in a ministerial decree. A fee other than the official fee in a public utility contract may be offset by the prior consent of the Agency. The system is further complicated by the fact that there are costs that charge the cost of a water utility service or the law make a difference between consumers. The fee for the water utility service consists of a basic charge and a fee proportional to consumption. At a fee that is proportional to consumption, a lower fee system for retail users can be determined against non-residential consumers.

In addition to the fee, the service fee of connecting to the water utility and the contribution of water utility development can be established. The former represents the transfer price of drinking water between providers and the sewage treatment fee. The development contribution is paid by non-residential users, which will buy a public utility quota, so they will be entitled to use the service up to the quota.

Public service for the collection of household sewage is also used to avoid pollution, which is an obligation that is compulsory for the local government.⁵⁷

The local government defines its own pricing policy and determines the payment obligation in the local government decree, the maximum rate of application, the order of payment and the scope of the discounts and exemptions. (It is important to note that the fee is considered to be a public due, to be levied as taxes.)

The law stipulates the obligations that are proportional to the amount of sewage and the pricing which takes into account the investment requirement. According to the intention of the legislator, the fee includes the costs of operating expenses, maintenance expenses and emerged investment expenses.

From the point of remuneration, two types of fees can be identified, the single-factor and the two-factor fee. A two-factor fee is mandatory for the municipalities involved in the National Settlement and Sewerage and Purification Program.⁵⁸ The municipality accepts the fee calculation on the basis of the abovementioned statutory guidelines. This is overwritten by the overhead reduction, which reduces the fees by 10%, in a pivotal legal form in 2013. The consumer protection authority is appointed for monitoring the overhead reduction. The question is that what the intention of the legislator in the present case was, since the 2012's modification of the proportional and necessary fee system took place on January 1, 2013. In my view, it would have been sufficient therefore to check compliance with the rate of charge, because if the municipalities comply with the spirit of the law, realistic fees would be evolving. The legislator therefore either did not trust the effectiveness of the law on the issue of remuneration or did not take into account the statutory conditions and decided to apply the reduction of overhead under the across-the-board principle.⁵⁹

⁵⁷ Vgt, §§ 44/B–44/J.

⁵⁸ Vgt, § 44/D.

⁵⁹ Act CXIV of 2013.

5. Summary, and a possible solution the water tax

The study pointed out the problems of water-related financial regulation. The regulation has to consider water-related economic and social issues. Water is not only a primary condition for human life, but also an essential resource for economic activity. It is necessary to ensure that household consumers have access to fair prices and economic operators at prices and terms that does not interfere their activity and ensure their competitiveness. On the other hand, there is limited natural resources available, whose reproduction must be guaranteed, and use must be sustained. The presented financial instruments show that it is a complicated, highly politicized system that is difficult to change, though it should. There is a need for change in a more cost-effective utilization and for building a more up-to-date line and service system. Funds could be provided by the introduction of water tax. Income tax would be the revenue of a local government that could be only used for protecting the water base and improving the service. The transmitter could be a lane progressive tax in which the lanes would be formed in the proportion of consumption and a 0 percent or a minimum amount would be established for a lower consumption rate. The tax would aid the protection of natural resources and stimulate a more efficient consumption.

Generally, taxes are not popular tools, however in my opinion, it is a less bad than limiting water consumption in the long run with official means or writing to the service provider that 'water has run out'.

Bibliography

1. Bándi Gy (2011) *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest.
2. Borsányi B L (2003) Környezetterhelési díjak, *Környezetvédelem* 11(6), p. 23.
3. Csák Cs & Raisz A (2008) Trinkwasserskandal in der drittgrößten Stadt Ungarns: Theorie und Praxis der Haftung im hungarischen Umweltrecht, in: Caelies C, Härtel I & Veit B, ed., *Jahrbuch des Agrarrechts*, Nomos, Baden-Baden, pp. 165–176.
4. Csák Cs (2008) *Környezetjog I.*, Novotni Kiadó, Miskolc.
5. Erdős É & Rónai O (2014) Energy Taxation: a point of view of the unsettled legal background of a biomass-heating plant, *Materials Science and Engineering* 39(2), pp. 115–129.
6. Erdős É (2012) Adalékok egy biomassza fűtőmű rendezetlen jogi hátteréhez, in: Csák Cs, ed., *Jogtudományi Tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, pp. 40–53.
7. Fucskó J, Kis A, Bela Gy, Krajner P & Valéné K Á (2000) *Ökológia adóreform II.*, Magyar Környezetgazdaságtani Központ, Budapest.
8. Kerekes S (1998) *A környezetgazdaságtan alapjai*, <http://mek.oszk.hu/01400/01452/html/> [06.06.2012]
9. Koloszar M (2004) Környezetterhelési díj, *Adó* 18(8), pp. 23–24.
10. Laskowska A & Scrimgeur F (2002) *Environmental taxation: The European experience*, wms-soros.mngt.wakiato.ac.nz/NR/EuropeET.doc [06.05.2012]
11. Lentner Cs (2017) *Közpénzügyi Menedzsment*, Dialóg Campus, Budapest.
12. Lentner Cs (2018) Az adórendszer és a közpénzügyek egyes elméleti, jogszabályi és gyakorlati összefüggései. *Európai Jog: Az Európai Jogakadémia folyóirata* 18(5), pp. 30–36.
13. Megyeri M, Katona J & Ferencz L (1996) A szennyvízterhelési díj módszerének elve a francia joggyakorlatban, *Környezet és fejlődés* 6(3-4), pp. 36–41.
14. Miklós L ed. (2011) *A környezetjog alapjai*, SZTE ÁJK-JATE Press, Szeged.
15. Nagy Z (2011) Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 29(1), pp. 247–258.
16. Nagy Z (2012) A természeti erőforrás-gazdálkodás adójogi aspektusai, in: Bikkfalvi P, ed., *The Publications of the XXVI. microCad International Scientific Conference*, Miskolci Egyetem, Miskolc, pp. 1–5.
17. Nagy Z (2013) *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*, Miskolci Egyetem, Miskolc.
18. Nagy Z (2016) Különadóztatás és díjmegállapítás, in: Horváth M. T & Bartha I, ed., *Közszolgáltatások megszervezése és politikái- Merre tartanak?*, Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest, pp. 287–292.
19. Olajos I (2006) Vízvédelem, in: Olajos I, ed., *Agrárjog gyakorlat II.*, Novotni Kiadó, Miskolc, pp. 106–111.
20. Rabné B G (2008) Környezetterhelési díj, *Adó* 22(15-16), pp. 61–68.
21. Raisz A (2012) A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 30(2), pp. 371–382.

22. Samuelson P A & Nordhaus W D (2012) *Közgazdaságtan*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
23. Schwartmann R (2006) *Umweltrecht*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
24. Szablyár P (2005) Ökoadó – avagy a környezetterhelési díj, *Bányászati és Kobászatilapok* 138(5), pp. 32–34.
25. Szakács I (2010) *Az adózás nagy kézikönyve*, Complex Kft., Budapest.
26. Szilágyi J & Tóth H (2018) *Kollektív munkaügyi viták és az alternatív vitarendezés lehetőségei a villamosenergia-ipar és a vízművek területén*, HVG ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest.
27. Szilágyi J E (2018) *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.
28. Tóth Zs (2016) Paradigmaváltás a környezeti problémák kezelésében: Az ökoszisztéma-szolgáltatás koncepció és jogi vetületei, *ProFuturo* (1), pp. 98–106.
29. Tózsza I (2000) A talajvízterhelés mérséklésének önkormányzati eszközrendszere, *Comitatus Önkormányzati Szemle* 10(6), pp. 31–39.

NAGY Zoltán*
A víz és vízgazdálkodás kérdései a hazai környezeti pénzügyi szabályozás
szempontjából**

1. Bevezető gondolatok

A víz természeti kincsünk, amely meghatározó szerepet játszott a történelem során és a jövőben is fontos szerepet tölt be a gazdasági és társadalmi fejlődés szempontjából. Sajátos jellegére és értékére nagyon jól rámutat Adam Smith a víz értékparadoxonára vonatkozó megállapításával. A víz, mint az élet elemi feltétele csekély értékkel bír, míg olyan kevésbé hasznos természeti kincs, mint a gyémánt, jelentős pénzbeli értéket képvisel. Természetesen a közgazdaságtan megadja a kérdésre a pontos választ, de a paradoxon mégis lényeges kérdésre, a víz értékére fókuszálja a figyelmet.¹ A klímaváltozás és a környezetszennyezés azonban ezt a paradoxont is kezdi felülírni a világ számos területén, ahol az ember már nem jut hozzá a tiszta vízhez. A gazdasági és társadalmi prognózisok komoly problémákat vetítenek előre. A vízkrízis arra ösztönzi a kormányokat, hogy megoldást keressenek a problémára, új komplex szabályozási lehetőségeket találjanak, amellyel megőrizhető és megújítható ez a fontos természeti kincsünk.² A vízszemléletű kormányzáson belül kiemelt terület a vízgazdálkodás, amely szakpolitikai és pénzügyi kérdéseket egyaránt magában foglal.³

Zoltán Nagy: The question of water and management of water resources from the point of view of domestic environmental financial regulations – A víz és vízgazdálkodás kérdései a hazai környezeti pénzügyi szabályozás szempontjából. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 162-192 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.162

* dr. jur., PhD, Dr. habil., egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Pénzügyi Jogi Tanszék, e-mail: jogdrnz@uni-miskolc.hu .

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Samuelson & Nordhaus 2012, 86–88. Smith a paradoxont abban látta, hogy „*ugyan semmi sem hasznosabb a víznél, de bajosan lehet érte bármit is kapni. Ezzel ellentétben a gyémántnak alig van használati értéke, gyakran mégis rengeteg egyéb termék kapható érte cserébe.*” A Smith általi paradoxont a közgazdaságtan mára megfejtette, hiszen a szerzők is rámutatnak arra, hogy a víz árát a határhátszám szabályozza, azaz az utolsó pohár víz hasznossága. Mivel nagyon sok víz van, ezért az utolsó pohárért már nem adnak túl sokat.

² Szilágyi 2018, 23–26. A szerző rámutat arra, hogy a vízkrízis komplex kezelésére létre kell hozni a vízszemléletű kormányzást, amely komplex rendszerként magában foglalja a víz, mint környezeti szolgáltatás társadalmi, politikai, jogi, gazdasági aspektusait. A szabályozás vonatkozásában fontos az adózók jogkövetési moráljának fenntartása, lásd erről: Lentner 2018, illetve az állam gazdaság- és társadalompolitikai céljaihoz való igazodás. Bővebben az állami célokról: Lentner 2017, 13–26.

³ Szilágyi 2018, 30.

A téma szempontjából az utóbbinak van különös jelentősége. Az ökoszisztéma szolgáltatások értékének meghatározása fontos lépés és ezen keresztül a fogyasztásokra és védelmükre is hatást lehet gyakorolni. A vízgazdálkodásban nagyobb jelentősége van ugyanis álláspontom szerint a hatósági tiltó szabályok mellett a gazdasági szabályozásnak, amely a pénzügyi szabályozás eszközein keresztül megvalósulhat.⁴

A vízvédelem és fogyasztás befolyásolása környezeti közterhek és egyéb fizetési kötelezettségek szabályozásán keresztül valósulhat meg. Beszélhetünk passzív vízvédelmi pénzügyi eszközökről, amelyek a túlzott szennyezéstől óvják a vízbázist. Ilyen eszköz a talajterhelési díj és a vízterhelési díj. Az előbbi a felszín alatti vizek terhelése esetén fizetendő, míg az utóbbi a felszíni vizek terhelése esetén. Az aktív védelmi eszközök a víz felhasználását védik úgy, hogy a környezeti elem igénybevételéért számítanak fel díjat. Az aktív védelmi pénzügyi eszközök közé tartozik a vízkészletjárulék, a használati díjak és egy lehetséges eszköz lenne a vízáadó.

Mind ezek a pénzügyi eszközök piaci alapon védhetik meg a fennálló vízkészleteket, de felmerül a kérdés, hogy elegendőek-e csak a jelenlegi szabályozási eszközök. A tanulmányban megvizsgálom a jelenlegi szabályozást, felvetve a szabályozási problémákat.

2. A felszíni és a felszín alatti vizek terhelésének adójogi védelme

A felszíni és a felszín alatti vizek terhelésének a védelmére szolgál a környezetterhelési díj.⁵ A környezetterhelési díj sajátos közteherként került szabályozásra. A szakirodalom technológiai jellegű adóként működő fizetési kötelezettséget ért alatta.⁶ A jogi szabályozás is a költségvetési törvényben az ökoadókat kategóriájába sorolja. Tehát a környezetterhelési díj egy sajátos kibocsátási adónak tekinthető, hiszen magán viseli az adók minden jellegzetességét, ezért helyesebb lenne adónak nevezni a díj elnevezés helyett.⁷ A környezetterhelési díj adójellegét erősíti továbbá, hogy az adózás rendjéről szóló törvény (Art.) vonatkozik rá, illetve ez alapján adónak minősül.⁸ A környezetterhelés valamely anyag vagy energia környezetbe bocsátását jelenti, a környezetszennyezés pedig a határérték feletti kibocsátást, ezért ez az eszköz a nemzetközi szakirodalomban ismert emissziós alapú kibocsátási adónak felel meg.⁹ Ennek ellenére a környezetvédelmi törvény a környezethasználat után fizetendő díjak kategóriájába sorolja be a környezetterhelési díjat, mint a környezet terhelését, igénybevételét csökkentő intézkedések fedezetét megteremtő díjat.¹⁰

⁴ Tóth 2016.

⁵ Nagy 2013, 180–188.

⁶ Borsányi 2003, 5.

⁷ Kerekes 1998, 98.; Koloszár 2004, 23.

⁸ Rabné 2008, 61.

⁹ Borsányi 2009, 23.

¹⁰ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól (Ktv.) 59. § (1) bek. A környezethasználat után fizetendő díjak körébe tartozik a törvényi szabályozás alapján a környezetterhelési díj, az igénybevételi járulékok, termékdíjak, betétdíjak. Ezeket a díjakat a törvény a környezet terhelését, igénybevételét csökkentő intézkedések fedezetét megteremtő díjaknak tekinti.

Az EU-ban az energiaadón¹¹ kívül jelentősebb iránymutatást, szabályozást nem találunk a környezetterhelési díjra, így a tagállamok környezetvédelmi akcióprogramokban saját szabályukat szabadon kialakíthatják. Jellemzően az összes tagállamban bevezetésre került a környezetterhelési díj valamilyen formában, jellemzően a vízterhelési és a levegőterhelési díjként. Leginkább a 2004-ben újonnan csatlakozó tagállamokban került még a talajterhelési díj bevezetésre.¹²

A díj bevezetésének a lehetőségét a környezetvédelmi törvény teremtette meg, amely meg is határozta a díj lényegét. A környezethasználó a környezetterhelésért díjat köteles fizetni, amely olyan anyagra, energiatípusra határozható meg, amelyekre mérési szabvány van, illetve amelynek a kibocsátása anyagmérleg vagy műszaki számítás alapján megbízhatóan megállapítható.¹³

A szabályozás célja, hogy új alapokra helyezze a környezetünk méltányolható mértékű használatát. A törvény indoklása rámutat arra, hogy a természetes környezet biztosította lehetőségek nem végtelenek, mivel a fokozott felhasználásuk a környezeti értékek feléléséhez vezet. Azonban a túlzott terhelés, a szennyezés költségei általában nem az okozónál jelentkeznek, hanem az egész társadalom viseli ennek a terhet, ezért fontos olyan szabályozórendszer kialakítása, amely érdekeltté teszi a környezethasználót a környezetterhelés csökkentésében.¹⁴ Másrészt a környezet megóvására a helyreállítására tett intézkedések finanszírozásába is be kell vonni a környezethasználókat. A környezetterhelési díj a környezetet terhelő anyagok kibocsátásának árát szab, amely befolyásolja a gazdálkodó vagy a fizetésre kötelezett háztartási fogyasztók gazdasági döntéseit. A díj sajátossága, hogy azt nemcsak az előírt határértéket meghaladó kibocsátás esetén kell megfizetni, hanem a környezetbe kijuttatott anyag vagy energia minden egysége után. Erre azért van szükség, mivel a határérték alatti kibocsátás esetén is kialakulhat környezetkárosodás. A környezetterhelési díj tehát nem szankció, hanem a környezetért való felelősség gazdasági megjelenítésének az eszköze. Gazdasági eszközként, fizetési kötelezettségként a díj hat a gazdálkodók jövedelmezőségére és versenyképességére, ezért a többféle elv fogalmazódott meg a szabályozás kialakítása során.¹⁵ Fokozatos bevezetés révén a kibocsátókat a kezdeti időszakban nem terhelik a teljes díjfizetési kötelezettség, csak 2008-tól kezdődően kellett a teljes díjat megfizetni. Ilyen elv továbbá a díjvisszaigénylés jogintézménye, amely kettős célt szolgál, egyrészt elősegíti a hatékony környezetvédelmi technikák megjelenését, másrészt enyhíti az alacsonyabb környezetszennyező tevékenység közterheit. A környezetszennyező anyagok szerint környezetvédelmi szempontból differenciál a díjak között a szabályozás, ezzel is preferálva a környezetet kímélő anyagok alkalmazását.¹⁶

¹¹ Az energiaadóról lásd: Erdős & Rónai 2014, valamint: Erdős 2012.

¹² Borsányi 2003, 6.

¹³ Ktv. 60. §

¹⁴ Nagy 2011, 252–255.

¹⁵ Borsányi 2003, 23.

¹⁶ Borsányi 2003, 23.

A környezetterhelési díjat a környezetvédelmi törvény alapján anyagokra és energiafajtákra egyaránt ki lehet vetni, azaz adótárgy lehet az anyagok mellett az energia is. Viszont a környezetterhelési díjról szóló törvény csak a környezetterhelő anyagokat tekinti adótárgynak, csak erre állapít meg terhelési díjat az energiatermékek a jövedéki adó törvény hatálya alá tartoznak.¹⁷

Három környezetszennyezési fajtát határoz meg a környezetterhelési díjról szóló törvény, azaz a kibocsátó által a levegőbe, felszíni vizekbe és a talajba juttatott környezetterhelő anyagok esetén keletkezik díjfizetési kötelezettség. A szennyezéstől függően tehát a környezetterhelési díjnak három fajtája különböztethető meg a levegőterhelési díj, a talajterhelési díj és a vízterhelési díj.

A törvény rendszerében általános és különös szabályok kerültek meghatározásra. Az általános, közös szabályozás keretében az adóalanyiság az adókötelezettség, díjkedvezmények, eljárási szabályok kerültek megfogalmazásra. A különös rendelkezések pedig az egyes díjakra vonatkozó szabályokat rendezik.

A környezetterhelési díj alanya a kibocsátó. A kibocsátó fogalmába tartoznak azok a környezethasználók, amelyek engedélyhez kötött környezethasználatuk során a környezet terhelésével járó anyagot bocsátanak a környezetbe. (A környezethasználó fogalmát viszont a környezetvédelmi törvény határozza meg.)¹⁸ A törvény az adókötelezettséget a kibocsátóra és a környezetterhelő anyagokra írja elő.¹⁹

A levegőterhelési díj fizetésére az a kibocsátó köteles, aki bejelentés-köteles, helyhez kötött légszennyező pontforrással rendelkezik. Az adókötelezettség csak meghatározott levegőterhelő anyagokat terhel, mint a kén-dioxid, nitrogén-oxidok és egyéb nem toxikus szilárd anyagok. A díj mértékét a levegőterhelési díj alapja (a levegőterhelő anyag éves mennyiségének a tömege) és a levegőterhelő anyag egységdíja határozza meg. A szabályozás sajátossága, hogy csak néhány gázhalmazállapotú légszennyező anyagra koncentrálnak, amelyet az a felismerést indokolt, hogy ezek antropogén emissziójának mértéke messze meghaladja a természetes emisszió mértékét. Néhány, a szabályozás hatálya alá nem eső szennyező esetében viszont a természetes emisszió mértéke nagyságrendekkel nagyobb. (szén-dioxid, kén-hidrogén, ammónia)²⁰

A vízterhelési díj bevezetésének szükségességét indokolja, hogy a vizeink egyre inkább szennyezetté váltak vízterhelő anyagok kibocsátásával.²¹ A vizeink terhelését két típusú díjjal szabályozza a törvény. A felszíni vizek terhelése esetén vízterhelési díjfizetési kötelezettség, míg a felszín alatti vizek, talajvíz terhelése esetén talajterhelési díj fizetési kötelezettség áll fenn.

¹⁷ 2003. évi LXXXIX. törvény a környezetterhelési díjról (Ktd.).

¹⁸ Ktv. 2. § (2) bek. A törvény környezethasználónak tekinti azokat a természetes és jogi személyeket, jogi személyiséggel rendelkező szervezeteket, amelyek a környezettel kapcsolatban jogokkal rendelkeznek, illetve kötelezettségek terhelnék, továbbá környezetet igénybevevő, terhelő, veszélyeztető, szennyező tevékenységet folytatnak.

¹⁹ Ktd. 2. § b/ pont: Környezetterhelő anyag, amely a környezetbe kerülve környezetterhelést eredményez, és amelynek a kibocsátott mennyisége érvényes mérési szabvány, anyagmérleg, műszaki számítás segítségével meghatározható.

²⁰ Szabályár 2005, 33.

²¹ Schwartmann 2006, 106–107. v.ö. Olajos 2006.

A szabályozás nevesíti a vízterhelő anyagokat, tehát csak ezek felszíni vízbe kerülése esetén kell díjat fizetni.²² A vízterhelési díjfizetési kötelezettség azt a kibocsátót terheli, aki vízjogi engedélyezés alá tartozó tevékenységet végez.

A díj mértékét több tényezőt figyelembe vevő rendszer szabályozza. A vízszolgáltató köteles hiteles mérésekkel igazolt módon a kibocsátó rendelkezésére bocsátani a vízterhelő anyagok mennyiségét. (Amennyiben nem teljesíti a vízszolgáltató a kötelezettségét, az illetékes környezetvédelmi hatóság végzi el a méréseket és a mérési díj ötszörösében állapítja meg a vízszolgáltatót terhelő térítési kötelezettséget.) A díj mértékét a vízterhelő anyagok egységdíja, a területérzékenységi és az iszap-elhelyezési szorzó határozza meg. A területérzékenységi szorzó figyelembe veszi a területeket védettségi szempontból, míg az iszap-elhelyezési szorzó az elhelyezés módja szerint differenciál, figyelembe véve a területi kategóriákat.²³ Az elhelyezés módja lehet mezőgazdasági hasznosítás – legalacsonyabb szorzóval – égetés vagy egyéb átmeneti tárolás, illetve lerakóban való elhelyezés.

A törvény adómentességeket és díjkedvezményeket is meghatároz. Adómentességek körébe tartozik: (a) a víz újrahasználata, ha nem terheli a felszíni vizet; (b) eredetileg is a vízben lévő vízterhelő anyag mennyisége; (c) elvezetett csapadékvíz mennyisége; (d) nehézfémek, ha ilyen anyag kibocsátása kizárt; (e) extenzív módon üzemeltetett halastó.

A szabályozás révén a díjat a szennyvizet közcsatornán elvezető, majd a felszíni vízbe bocsátó víz és csatornázási művek, folyékony hulladékot termelő iparvállalatok fizetik meg.²⁴ Azonban a díj áthárítható a szolgáltatást igénybe vevőkre.

A díjkedvezmény lehetőségét megteremti a törvény. A kibocsátó 50%-os díjkedvezménnyel élhet, ha felszíni vizet közvetlenül terhelő vízterhelést csökkentő beruházást valósít meg, a beruházás kivitelezési ideje alatt, maximum öt évig. A díjkedvezmény feltétele a beruházás véglegessé vált vízjogi létesítési engedélye.²⁵ Szankcióként úgy rendelkezik a törvény a levegő és a vízterhelési díj esetében is, hogy ha a beruházást a kivitelezési engedélyben meghatározott ideig, maximum öt évig nem helyezik üzembe, a díjkedvezmény visszajár a jegybanki alapkamat kétszerezésével növelt összegben.

A talajok és a talajvizek szennyezésének korábban kevesebb figyelmet szenteltek. Hosszú éveken keresztül a levegő és szennyvíztisztítás melléktermékeit a talajban kialakított lerakókba deponálták, amellyel jelentős környezeti károkat okoztak.

²² Ktd. 2. sz. mellékletében kerül meghatározásra a vízterhelő anyagok köre. Ilyen anyag dikromátos oxigénfogyasztás, foszfor, szerves nitrogén, higany, kadmium, króm, nikkel, ólom, réz.

²³ Ktd. 2. sz. melléklete. A törvény három területi kategóriát határoz meg. A legkiemeltebb és legmagasabb szorzóval számított terület a Balaton és vízgyűjtő területe, a 'B' kategóriába tartoznak az egyéb védett területek, illetve a legalacsonyabb szorzóval az általánosan védett felszíni vízminőség-védelmi területek tartoznak.

²⁴ Borsányi 2003, 23. v.ő. Csák & Raisz 2008.

²⁵ Ktd. 15. § (2) bek., illetve a 270/2003. Korm. rendelet az egyes környezetterhelési díjak visszaigénylésének, a kibocsátott terhelő anyag mennyiség meghatározás módjáról, valamint a díjfizetés áthárításának szabályairól.

A műtrágyák és növényvédő szerek mértéktelen használata és a szükséges védelem nélkül üzemeltetett hulladéklerakók további károkat okoztak.²⁶ A talajvízszennyezés további növekedésének megakadályozása, illetve az öntisztulási folyamatok elősegítése érdekében kell alkalmazni a környezetterhelési díjat.²⁷ Ahhoz, hogy a szabályozás elérje a célját a szakirodalom fontos kritériumokat határoz meg:²⁸ (a) a vízszennyezők minél szélesebb körét fogja át; (b) a vízszennyező anyagok legszélesebb körére terjedjen ki; (c) a díj nagysága tükrözze a terhelés nagyságát, veszélyességét és a befogadó érzékenységét; (d) megállapítása, alkalmazása egyszerű; (e) a díjbevételel környezetvédelmi célokat és beruházásokat szolgáljon.

Ezeknek a kritériumoknak a hazai szabályozás megfelel.²⁹

A talajterhelési díjfizetési kötelezettség a felszín alatti vizek terhelése esetén kötelező. Amíg a levegő- és vízterhelési díj az állami adóhatóság hatáskörébe tartozik, addig a szennyvízelvezetéshez kapcsolódó talajterhelési díjnál az illetékes önkormányzati adóhatóság jár el és a díj a települési önkormányzat környezetvédelmi alapjának a bevételeit képezi. A talajterhelési díjból származó bevétel felhasználása is célzott, hiszen csak a talaj, a felszín alatti víz mennyiségi, minőségi védelmére használható fel. Ilyen felhasználásnak minősül a csatornázás, szennyvíztisztítás, vízbázis védelem, kármentesítés, szennyezést megelőző, illetve utólagos műszaki védelem.

A talajterhelési díjfizetési kötelezettség azt a kibocsátót terheli, aki a helyi vízgazdálkodási hatósági, illetve vízjogi engedélyezés alapján szennyvízelvezetést alkalmaz, a műszakilag rendelkezésre álló közcsatornára nem köt rá.³⁰

A díj alapja a szolgáltatott, vagy egyedi méréssel igazolt, illetve átalányban meghatározott víz mennyisége. A díj mértékét az egységdíj, valamint a települési önkormányzat területére vonatkozó területérzékenységi szorzó határozza meg.³¹ Díjkedvezményt nem, de mentességet meghatároz a törvény. Két esetben szabályoz mentességet a jogalkotó, ha a kibocsátó egyedi szennyvíz-elhelyezési kislétesítményt, egyedi szennyvíztisztító kisberendezést alkalmaz, illetve mentes a locsolási célú felhasználás.³²

3. A vízfelhasználás védelme közterhek segítségével

A vízterhelés mellett fontos társadalmi érdek fűződik a vízfelhasználás pénzügyi jogi és környezetjogi szabályozásához. Ezt a célt szolgálja az igénybevételei járulék.

²⁶ Szablyár 2005, 33–34. v.ö. Raisz 2012.

²⁷ Tózsza 2000, 31.

²⁸ Megyeri, Katona & Ferencz 1996, 37.

²⁹ Ktd. 21/B. §.

³⁰ Ktd. 11. § (1) bek. A díjfizetési kötelezettség a kibocsátót a közcsatorna üzembe helyezését követő 90. naptól terheli.

³¹ Ktd. 2. sz. mellélet. A területérzékenységi szorzó különbséget tesz a helyi vízgazdálkodási hatósági eljárás hatálya alá tartozó talajterhelés és a vízjogi engedély hatálya alá tartozó talajterhelési tevékenység között, továbbá kevésbé érzékeny és fokozottan érzékeny terület között.

³² Ktd. 11. § (2) bek. Ebben az esetben is csak akkor érvényesíthető a mentesség, ha 20 %-kal nem haladja meg a szennyező anyagok mértéke a 2005. évben mért értékeket.

Az igénybevételi járulékok fogalmát a környezetvédelmi szabályozás rögzíti.³³ Igénybevételi járulék olyan fizetési kötelezettség, amely a környezeti elem igénybevételéért, azaz valamely környezeti elem természeti erőforrásként való felhasználásáért szabják ki.³⁴

Az erőforrások között különbséget teszünk aszerint, hogy megújuló vagy nem megújuló erőforrásról van szó. A nem megújuló erőforrások közé sorolja a szakirodalom azokat az erőforrásokat, amelyek újratermelőnek ugyan, de olyan hosszú távon, hogy gazdaságilag irreleváns, illetve olyan intenzív a kitermelés, hogy az újratermelés fenntarthatósága nem biztosított.³⁵ Így az erőforrás értékét az adja, hogy más termék előállításában közreműködik, azonban az erőforrás elfogyasztása révén a jövőben nem fog rendelkezésre állni. Az erőforrás tulajdonosa extrajövedelemre tesz szert általa, hogy lehetőséget biztosít az erőforrások kitermelésére, felhasználására. Ez jelentkezhethet járadék (royalty) vagy bérleti díj (rent) formájában. Hazánkban a föld méhének kincsei az államot illetik meg (a fosszilis energiahordozók is). Az állam tehát a használóktól járadékot szed, amely a központi költségvetés bevételeit képezi, illetve többletköltséget jelent az erőforrás kitermelőjének, felhasználójának. A szakirodalom jellemzően két igénybevételi járulékot emel ki a fizetési kötelezettségek rendszeréből, a bányajáradékot és a vízkészlet-járadékot.³⁶

A szennyvízdíjak és adók széleskörűen elterjedtek az Európai Unióban, és az egyes országokban hasonló metódus alapjai kerülnek szabályozásra.³⁷

A felszíni és a felszín alatti vízkészletek védelme és a védelemhez szükséges források biztosítása érdekében került bevezetésre ez az igénybevételi járulékfajta a vízkészletjáradék.³⁸

A vízkészletjáradék adójogi státusza sajátos, hiszen az eljárási kérdésekről főszabályként a vízgazdálkodásról szóló jogszabályok rendelkeznek és az adóhatóság alatt a vízügyi hatóságot kell érteni. Az eljárási kérdéseken mögöttes szabályként az adózás rendjéről szóló törvényt kell alkalmazni azzal, hogy bizonyos szabályokat (járulékmérséklés, jogkövetkezmények mérséklése) nem alkalmazhat a vízügyi hatóság. Megállapítható tehát, hogy a vízkészlet-járadék egy speciális fizetési kötelezettség, amely rokon szabályokat mutat az adókkal, de azoktól eltérő különleges szabályokkal rendelkezik.

³³ Ktv. 61. §

³⁴ Csák 2008, 38.

³⁵ Nagy 2012.

³⁶ Fucskó et al. 2000, 41–45.

³⁷ Laskowska & Scrimgeur 2002, 1–12.

³⁸ Szakács 2010, 1437.

A víz védelme a nemzetközi, az európai és a hazai jogban is részletesen szabályozott témakör.³⁹ A víz, mint természeti örökségünk része alkotmányos védelemben részesül, illetve törvényi szintű szabályozás keretében védi a jogalkotó a víz minőségét, a vízkészlet mennyiségét és biztosítja az ésszerű vízgazdálkodás feltételeit.⁴⁰ A társadalmi ráfordítások részleges vagy teljes megtérülése érdekében járulékot, érdekeltségi hozzájárulást vagy díjat kell fizetni, amely elv érvényesülése megteremti a vízkészletjárulék kivetésének jogpolitikai indokát.⁴¹

A vízkészletjárulék részletszabályait a vízgazdálkodásról szóló törvény mellett miniszteri rendelet határozza meg.⁴² A járulék tárgya a vízjogi létesítési, üzemeltetési engedélyben lekötött vagy engedély nélkül felhasznált, ténylegesen igénybe vett vízmennyiség. A járulék alanya a vízhasználó és az üzemi fogyasztó.⁴³ Az alanyokat járulékkötelezettség terheli, amely a bejelentési kötelezettséget és a járulékfizetési kötelezettséget és a nyilatkozattételi kötelezettséget is magában foglalja.

A bejelentkezési kötelezettség keretében a vízkészletjárulék fizetésére kötelezett köteles fizetési kötelezettségét annak keletkezésétől (vízjogi engedély kézhezvétele, a vízfelhasználás megkezdése adóalanyától függően) számított 15 napon belül az illetékes vízügyi hatóságnak bejelenteni. A járulékfizetési kötelezettség speciális szabályozás alá esik, mivel a vízhasználónál a jogerős vízjogi engedély kézhezvételével, üzemi fogyasztónál a vízfelhasználás megkezdésével keletkezik. A nyilatkozattételi kötelezettség keretében az adóalany köteles az illetékes vízügyi hatóság részére nyilatkozatot adni a tényleges vízigenybevételről, a fizetési kötelezettség alapadatairól, kiszámításáról, befizetett összegek jogcíméről.

A vízkészlet-járulék alapja a ténylegesen igénybevett vízfelhasználás köbméterben kifejezett mennyisége, azonban engedély nélküli vízhasználat esetén speciális szabályok érvényesülnek a vízmennyiség meghatározására.⁴⁴ A mértékének megállapításánál a törvény alapjárulékot határoz meg a kötelezettek szerint, illetve egy különböző tényezőket figyelembe vevő szorzószám segítségével határozza meg a vízkészletjárulék mértékét. Az alapjárulék különbözik vízhasználó, engedély nélküli vízhasználó és üzemi fogyasztó szerint.⁴⁵ Ez az alapjárulék az egyik tényezője a mérték kiszámítására szolgáló szorzatnak. A szorzattal történő vízkészletjárulék kiszámítása figyelembe veszi az alapjárulék mellett a vízkészlet jellegét (felszíni, felszín alatti víz),

³⁹ Miklós szerk. 2011, 75.; 98/83/EGK irányelv (ivóvíz irányelv), 76/464/EGK irányelv egyes vízszennyezésekről, 91/271/EGK irányelv a települési szennyvíz kezeléséről, 2000/60/EK irányelv (Víz Keret Irányelv).

⁴⁰ Miklós 2011 szerk. 75.; 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról (Vgt.) 15/A §-15/E §.

⁴¹ Bándi 2011, 454.

⁴² 43/1999. (XII. 26.) KHVM rendelet a vízkészletjárulék kiszámításáról.

⁴³ Vgt. 15/A § (2) bek. „Vízhasználó az, aki a vízjogi engedély alapján vízhasználatot gyakorol vagy vízjogi engedélyben vízkészletet köt le. Üzemi vízfogyasztó az, aki ivóvizet szolgáltató közműről a saját gazdasági célú vízhasználatához településenként évi 10.000 m³-nél nagyobb vízmennyiséget használ fel.”

⁴⁴ 43/1999. (XII. 26.) KHVM rendelet a vízkészletjárulék kiszámításáról.

⁴⁵ Vgt. 15/B § Vízhasználónak 4,50 forint/m³, (10 %-nál nagyobb túllépés esetén 9 Ft/m³) engedély nélküli vízhasználónak 28,90 forint/m³, üzemi fogyasztónak 14,10 forint/ m³ alapjárulékot kell fizetni.

illetve a vízhasználat jellegét (gyógyászati cél, közcél, gazdasági cél) és ez alapján állapít meg egy szorzószámot (0,5-től egészen 10-ig), amely megváltoztatja a vízkészlet-járlék mértékét az alapjárlékhoz képest.⁴⁶ Tovább bonyolítja a képletet, hogy a felszíni vizeket vízfolyás kategóriába sorolják a kihasználtságra, minőségre, a nemzetgazdasági ráfordításokra tekintettel.

A vízkészletjárlék mentesség két kategóriája különböztethető meg a vízhasználói mentesség és az üzemi fogyasztási mentesség, azaz a mentességet adóalanyokként különíti el a jogalkotó.⁴⁷ A vízhasználói mentességnek két kategóriája különböztethető meg: az automatikus mentességek köre, illetve a kérelemre biztosított mentesség. Az automatikus mentesség esetén a törvény tételesen felsorolja azokat az eseteket, amikor nem kell vízkészletjárlékot fizetnie a vízhasználónak.⁴⁸ Kérelemre biztosított mentesség esetén a vízhasználónak a tűzvíz ellátás, a polgári védelmi készenléti célokat szolgáló vízmennyiség, továbbá az életveszélyt okozó bányászati vízbetörés esetén kitermelt vízmennyiség után, valamint a vízjogi engedély szerinti vízmennyiség azon része után, amely nem vehető igénybe, mert a vízkészlet természeti okokból nem áll rendelkezésre, nem terheli fizetési kötelezettség az adóalanyt.⁴⁹

Az üzemi fogyasztói mentesség esetén nem kell az üzemi fogyasztónak vízkészlet-járlékot fizetnie, ha a közegészségügyi előírások az igénybe vett vízmennyiség több, mint 50%-ára ivóvíz minőséget határoznak meg.

A mentesség biztosításával kapcsolatban a bírói gyakorlatban is merült fel probléma.⁵⁰ A per tárgyat képező esetben a kavicsbányában a nedves osztályozáshoz szükséges ipari vízellátást a bányató vízből biztosította, de az osztályozó berendezésből kikerülő víz csatornán keresztül visszavezetésre került a kavicsbányatóba. A vízügyi hatóság kötelezte a vízhasználót vízkészletjárlék megfizetésére.

⁴⁶ 43/1999. (XII. 26.) KHVM rend. 1-2. sz. melléklet. A felszíni víz négy kategóriába tartozik, míg a felszín alatti víz lehet gyógyvíz, termásvíz, karszt- és hasadékvíz, rétegvíz, parti szűrűsű víz, talajvíz. A vízhasználat jellege szerint gyógyászati célú vízhasználat a vizek gyógykezeléssel közvetlenül összefüggő igénybevétele. Közélcélú vízhasználat a lakosság ivó, háztartási, valamint a köztisztviselők ivóvíz és gazdasági célú kommunális vízellátása, továbbá a környezet-higiénés (köztisztasági) vízhasználat. Gazdasági célú vízhasználat az ipari, mezőgazdasági, kereskedelmi és egyéb gazdasági, szolgáltatási tevékenységgel összefüggő teljes vízhasználat, beleértve a foglalkoztatottak szociális vízigényét, gyógyvíznek nem minősülő ásványvizek palackozását.

⁴⁷ Szakács 2012, 1438.

⁴⁸ Vgt. 15/C §. Nem kell a vízhasználónak vízkészletjárlékot fizetnie a felszín alatti vízkivételnél a visszasajtoló vízmennyiség után, tűzvíz ellátás, polgári védelmi célokat szolgáló, illetve életveszélyt okozó bányászati vízbetörés esetén kitermelt vízmennyiség után, 500 m³-t meg nem haladó vízjogi engedélyes vízmennyiség után, talajvízdúsításra betáplált vízmennyiség után, igénybe nem vehető vízmennyiség után, ár- és belvízvédelem céljából tárolók és halastavak feltöltése után, a vízmennyiség azon része után, amely természeti okok miatt nem vehető igénybe hatóság vízkivételi korlátozás esetén, használt víz ismételt felhasználása után, felszíni vízből ökológiai célú vízhasználat után, ha a vízkészletjárlék nem haladja meg az 1000,- Ft-ot, kármentesítés céljából való vízkivétel esetén, hatósági engedély vagy kötelezés alapján történő vízkivétel esetén, öntözési, rizstermelési, halgazdasági vízhasználat után.

⁴⁹ Szakács 2012, 1438.

⁵⁰ A Legfelsőbb Bíróság Kfv. III. 37.104/2008/3. sz. ítélete.

A vízhasználó viszont arra hivatkozott, hogy tevékenységére a törvényi mentesség vonatkozik. Mentés vízkészlet-járulék alól a talajvízdúsításra betáplált vízmennyiséggel azonos vízmennyiség kitermelése, ha az a talajdúsítással igénybe vett vízáadó rétegből történik. A Kúria a mentességet elutasította, és kifejtette, hogy a vízhasználó tevékenysége miatt nem sorolható a mentességi körbe. A Kúria álláspontja szerint a vízhasználó nem végez talajdúsítást azzal, hogy a felhasznált vizet a bányatóba azonos mennyiségben visszaengedi. A mentességi esetnek megfelelő tevékenység ugyanis kifejezetten a talajvíz mennyiségének növelése céljából történő betáplálást jelenti, amelynek végső célja a kitermelendő víz minőségének a javítása. Sőt a bíróság álláspontja szerint a visszasajtolás kizárólag a nyomás alatti rétegvíz-kutak esetében értelmezhető. Mindezek alapján a bíróság megállapította a járulékfizetési kötelezettséget.

4. Vízvédelem használati díjakkal

A városüzemeltetési közfeladatrendszer sokrétű közfeladatellátást takar, amely egymástól eltérő díjpolitikai kérdéseket vet fel.⁵¹ A vízszolgáltatás is a közfeladatellátás körébe tartozik, így magán viseli a többi közfeladatellátással kapcsolatos problémákat. A közfeladatellátást az önkormányzatok nem közvetlenül, hanem szolgáltatókon keresztül látják el vagy megrendelőként lépnek fel a közüzemi szolgáltatóknál. A szolgáltatás nyújtásával kapcsolatban azonban többféle probléma merül fel.

Egyrészt kötelező feladatellátásról van szó, tehát a szolgáltatás ár és díjkérdéseitől függetlenül el kell látni a feladatot. Az önkormányzatnak igénybe kell venni a szolgáltatást annak árától függetlenül is.

Fontos probléma a közszolgáltatások területén a viszonylagos szolgáltatói monopóliumhelyzet. A helyzetet a szolgáltatók kevés száma adja az adott szektorban, ezért nem feltétlenül érvényesülnek a piaci viszonyok ezen a területen.

A piaci feltételeket tovább torzítja a fogyasztói árérzékenység, amely politikai kérdésként is felvetődik. A magyar lakosság árérzékenysége rendkívül magas, amelynek oka, hogy a közüzemi díjak a lakossági jövedelem jelentős részét, csaknem negyedét teszik ki. Az alacsony jövedelemszint és a lakossági szolgáltatók terhelhetősége sem növelhető jelentős mértékben. Az árérzékenység miatt a rezsiköltségek mértéke a politika számára is jelentős kérdéssé vált, azaz az árképzést nem csak pusztán piaci és a szolgáltatási színvonalhoz kapcsolódó közgazdasági kérdések befolyásolják.

A szolgáltatásokkal összefüggésben hatékonysági problémák is felmerülnek, amelyek az árképzést is befolyásolják. A relatíve magas állandó költségek a fogyasztókra terhelődnek. Sok esetben ez olyan magas hányad, hogy megfizethetetlen ár alakulna ki, tehát nem áthárítható az árban. Ez jelentős támogatási igényt jelent az önkormányzatok felől a szolgáltatók részére.⁵²

⁵¹ Nagy 2016, 287–292.

⁵² 2012-ben lezajlott a víziközmű szolgáltatók integrációja, amelynek célja az egységes elvekre épülő kiegyensúlyozott szolgáltatásnyújtás. Az integráció eredményeképpen 41 szolgáltató működik a hazai piacon, amelyek nagyobb része önkormányzati, kisebb része állami tulajdonban van. Lásd erről részletesen: Szilágyi & Tóth 2018, 49–56.

Komoly problémát jelent továbbá az elavult technológiai háttér, a fejlesztések elmaradása, amely jelentős hálózati veszteségeket generál. Ezek a veszteségek viszont az árban csapódnak le és szintén drágítják a szolgáltatásokat. A városüzemeltetési szolgáltatások jellemzője, hogy új szabályozás érvényesül a díj megállapításban, figyelembe véve az indokolt költségeket és hatósági ellenőrzés alá véve a közműszolgáltatók díjmegállapítását.

Emellett a díjakat meghatározza a rezsicsökkentés is, amely maximált ár meghatározásával korlátozza a díjak növekedését, illetve a korábbi évekhez képest csökkenti azokat.

A különadók közül az önkormányzatokat és a közműszolgáltatókat egyaránt jelentősen érinti a közművezetékek adója,⁵³ amely a hő- és villamosenergiaellátás mellett a víz, szennyvíz, csapadékvíz elvezetésére szolgáló közművezetéseket is terheli a hírközlési vezeték mellett. Az adó nem terjed ki tehát valamennyi városüzemeltetési szolgáltatást. Az adónak áttételesen hatása van az önkormányzati gazdálkodásra, hiszen a közművezeték üzemeltetője az adó alanya és jellemzően önkormányzati tulajdonú vállalkozások üzemeltetik a víz- és hőellátást biztosító vezetéseket, így ezeket is sújtja az adó. A kötött díjszabás miatt pedig az önkormányzati gazdálkodásra is hatással van az adó, hiszen a szolgáltatók működését biztosítani kell az önkormányzatnak. A többféle különadó közül ennek a vagyoni típusú adónak van az egyik legnagyobb hatása az önkormányzati gazdálkodásban.

Az Európai Unióban a vízhez kapcsolódó adók és díjak összehasonlítását és elemzését megnehezíti az a tény, hogy a legtöbb díj városi, regionális szinten kerül kivetésre. Formáját tekintve vízfogyasztási díj eltérő módon került szabályozásra a különböző országokban, amelynek oka, hogy a vízhasználat mérése még nem minden esetben alkalmazott módszer a különböző országokban, a különböző adóalap megállapítási módszerek alapján átalánydíj, illetve speciális tarifák megállapítására is sor kerül. Az adó alapját képezheti az ingatlan értéke (Anglia) a ház fekvése (Norvégia). Speciális tarifákat állapítanak meg (ún. háztömb tarifák) egyes országok nagyvárosaiban (Zürich, Barcelona), mivel a víz- és szennyvízszolgáltatások költsége a helyi adók részét képezi. Ugyanúgy eltérés van a vízszolgáltatás és szennyvízkezelés általános forgalmi adója tekintetében, hiszen egyes országokban a normál adókulcsot alkalmazzák (Dánia, Finnország) míg máshol ezek a szolgáltatások csökkentett forgalmi adó mérték alá esnek (Belgium, Franciaország, Németország). Hollandia a víztakarékosság elősegítése érdekében 1995-ben vezette be a felszín alatti vizek használatára kivetett adót, fogyasztótól függő mértékben, majd 2000-ben egy új adót vezetett be vízhasználatra, a víz szállítására. Dánia a vízre vonatkozó adót 1994-ben vezette be, de ezt csak a háztartások fizetik.

A vízközmű-szolgáltatás díjkérdéseinél⁵⁴ sajátos elvek érvényesülnek a díj kialakításánál, illetve a díjra hatással van a rezsicsökkentés szabályrendszere is.⁵⁵

⁵³ 2012. évi CLXVIII. törvény a közművezetékek adójáról.

⁵⁴ 2011. évi CCIX. törvény a vízközmű-szolgáltatásról. Ilyen elvek: a természeti erőforrások kíméletének az elve, az ellátásbiztonság elve, az ellátási felelősség elve, a szolgáltatói felelősség elve, a szennyező fizet elve, a regionalitás elve, a szolidaritás elve, a vízközművek együttműködésének az elve, a keresztfinanszírozás tilalmának az elve.

A díjstruktúra meghatározásra kerül, de a törvény megengedi, hogy a díjak szolgáltatókként, ágazatonként eltérjenek egymástól. A díjak kialakításában azonban többféle elv és szempont érvényesül.

Mindez a széles szempontrendszer egy indokolt és szükséges mértékű díj alapjait rakta le, ezért a rezsicsökkentés az elvek és díjak kialakításánál nem feltétlenül indokolt. Ha a jogalkotó úgy látja, hogy az díjazás nem felel meg a törvényi elveknek a díjazás megváltoztatására hatékony eszközöket biztosít a törvényi szabályozás díjfelügyelet formájában. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal⁵⁶ látja el a díjfelügyeletet, amelynek keretében joga van a díjazásra vonatkozó elvek megsértése esetén fellépni. Megtilthatja a jogsértő díj további alkalmazását, a keletkezett többletbevétel késedelmi kamattal visszatéríteti a fogyasztónak, illetve bírságot szab ki. Jól látszik tehát, hogy a szabályozott, elveknek megfelelő díjak betartására alkalmas jogi háttér biztosított a rezsicsökkentés nélkül is. Ha viszont az indokolt mértékű díjnál érvényesül a 10%-os rezsicsökkentés, az a szolgáltatókat nehéz gazdálkodási helyzetbe sodorhatja, illetve az önkormányzatoknak kell többletforrásokat biztosítani a szolgáltatáshoz. Mindemellett a közműves ivóvízellátás és szennyvízelvezetés, tisztítás díja hatósági díj, amelyet miniszteri rendeletben állapítanak meg. A hatósági díjtól eltérő díjat a közüzemi szerződésben kizárólag a Hivatal előzetes hozzájárulásával lehet eltérni. Tovább bonyolítja a rendszert, hogy vannak költségek, amelyek a vízközmű-szolgáltatás díját terhelik, illetve különbséget tesz a törvény a fogyasztók között. A vízközmű szolgáltatás díja alaplóból és fogyasztással arányos díjból áll.⁵⁷ A fogyasztással arányos díjnál a lakossági felhasználók esetében alacsonyabb díjrendszer is meghatározható szemben a nem lakossági fogyasztókkal.

A díj mellett még a víziközműhöz kapcsolódás szolgáltatási díját és vízközmű-fejlesztési hozzájárulást lehet megállapítani. Az előbbi a szolgáltatók közötti ivóvíz átadási árát és szennyvízkezelési díját jelenti. A fejlesztési hozzájárulást a nem lakossági felhasználók fizetik, amely révén közműfejlesztési kvótát vásárolnak, azaz a kvóta erejéig jogosulttá válnak a szolgáltatás igénybevételére.

Szintén a környezetszennyezés elkerülését szolgálja a háztartási szennyvíz begyűjtésére vonatkozó közszolgáltatás, amely az önkormányzat számára kötelezően ellátandó közszolgáltatásnak minősül.⁵⁸ Az önkormányzat a díjpolitikáját saját maga alakítja ki és önkormányzati rendeletben meghatározza a díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, a fizetés rendjét és a kedvezmények, mentességek körét. (Fontos kiemelni, hogy a díj adók módjára behajtható köztartozásnak minősül.)

A törvény kimondja a szennyvíz mennyiségével arányos kötelezettségeket és a beruházási igényt figyelembe vevő díjmeghatározást. A jogalkotó szándéka szerint tehát a díj részét képezik a működési ráfordítások, a fenntartási költségek és a felmerült beruházások költségei.

⁵⁵ 2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentés végrehajtásáról.

⁵⁶ 2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról.

⁵⁷ Az alaplóból (rendekezésre állási díj) a fogyasztásmérő berendezések átfolyási átmérője szerint tesz különbséget.

⁵⁸ Vgt. 44/B-44/J.

A díjazás szempontjából két típusú díj állapítható meg, az egytényezős és a kéttényezős díj. Kéttényezős díjat kötelező alkalmazni a Nemzeti Települési és Szennyvízelvezetési és Tisztítási Programban résztvevő önkormányzatok esetén.⁵⁹ Az önkormányzat a fenti törvényi iránymutatások alapján fogadja el a díjkalkulációt. Ezt írja felül a rezsicsökkentés, amely a díjakat 10 %-kal csökkenti, sarkalatos törvényi formában 2013-ban. A rezsicsökkentés ellenőrzésére a fogyasztóvédelmi hatóságot jelöli ki. Kérdés, hogy mi volt jelen esetben a jogalkotói szándék, hiszen az arányos és szükséges díjrendszer kialakítására 2012-es módosítással 2013. január elsejével került sor. Elegendő lett volna tehát álláspontom szerint a díjmérték betartásának az ellenőrzése, hiszen ha az önkormányzatok betartják a törvény szelleme szerinti díjszabást, akkor a reális díjak kialakítására kerül sor. A jogalkotó tehát vagy nem bízott a törvény hatékonyságában a díjazás kialakítása kérdésében, vagy nem vette figyelembe a törvényi feltételeket és a rezsicsökkentés fűnyíró elv szerinti alkalmazása mellett döntött.⁶⁰

5. Összegzés, egy lehetséges megoldás a vízáadó

A tanulmány rámutatott a vízzel kapcsolatos pénzügyi szabályozás problémáira. A szabályozásnak szembe kell néznie a vízzel kapcsolatos gazdasági és társadalmi kérdésekkel. A víz nemcsak az emberi élet alapfeltétele, hanem az ember gazdasági tevékenységének is nélkülözhetetlen erőforrása. Biztosítani kell a háztartási fogyasztóknak a méltányos áron való hozzáférést, illetve a gazdasági élet szereplőinek olyan áron és feltételekkel, hogy ez ne akadályozza a tevékenységüket és biztosítsa versenyképességüket. Másrészt egy egyre korlátozottabb mértékben rendelkezésre álló természeti erőforrásról van szó, amelynek az újratermelődését biztosítani kell és fenntarthatóvá kell tenni az erőforrás használatát. A bemutatott pénzügyi eszközökből látszik, hogy egy bonyolult, erősen átpolitizált rendszerről van szó, amin nehéz változtatni, pedig kellene. Változás szükséges a takarékosabb felhasználásban és egy korszerűbb vezeték és szolgáltatási rendszer kiépítésében. Az erre szolgáló forrásokat vízáadó bevezetésével lehetne biztosítani. A befolyó adó a helyi önkormányzat bevétele lenne, amelyet csak a vízbázis védelmére és a szolgáltatás fejlesztésére lehetne felhasználni. Az adó egy sávós progresszív adó lehetne, amelyben a sávok a fogyasztáshoz mérten kerülnének kialakításra és alacsonyabb fogyasztási mérték esetében 0 százalékos vagy minimális összegű adó kerülne megállapításra. Az adó elősegítené a természeti erőforrás védelmét és egy takarékosabb fogyasztásra ösztönözne.

⁵⁹ Vgt. 44/D §. A kéttényezős díj alaplóból és üritési díjból áll. Az alapló az üzemeltetési költségek, a díjbeszedés, számlázás, a környezetvédelmi kérdések, az amortizáció és a szükséges felújítások fedezetére szolgál. Az üritési díj az ártalmatlanítás és a területtől függő költségek fedezetére szolgál.

⁶⁰ 2013. évi CXIV. törvény a szippantott szennyvízre vonatkozó rezsicsökkentésről, valamint az egyes törvényeknek a további rezsicsökkentéssel összefüggő módosításáról.

Lehet, hogy egy adó nem népszerű eszköz általában, de ez álláspontom szerint ez egy kisebb rossz, mint korlátozni a vízfogyasztást hosszabb távon hatósági eszközökkel, vagy kiírni a szolgáltatónak, hogy 'a víz elfogyott'.

Irodalomjegyzék

1. Bándi Gy (2011) *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest.
2. Borsányi B L (2003) Környezetterhelési díjak, *Környezetvédelem* 11(6) pp. 23.
3. Csák Cs & Raisz A (2008) Trinkwasserskandal in der drittgrößten Stadt Ungarns: Theorie und Praxis der Haftung im hungarischen Umweltrecht, in: Caelies C, Härtel I & Veit B, szerk., *Jahrbuch des Agrarrechts*, Nomos, Baden-Baden, pp. 165–176.
4. Csák Cs (2008) *Környezetjog I.*, Novotni Kiadó, Miskolc.
5. Erdős É & Rónai O (2014) Energy Taxation: a point of view of the unsettled legal background of a biomass-heating plant, *Materials Science and Engineering* 39(2), pp. 115–129.
6. Erdős É (2012) Adalékok egy biomassza fűtőmű rendezetlen jogi hátteréhez, in: Csák Cs, szerk., *Jogtudományi Tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, pp. 40–53.
7. Fucskó J, Kis A, Bela Gy, Krajner P & Valené K Á (2000) *Ökológia adóreform II.*, Magyar Környezetgazdaságtani Központ, Budapest.
8. Kerekes S (1998) *A környezetgazdaságtan alapjai*, <http://mek.oszk.hu/01400/01452/html/> [2012.06.06.]
9. Koloszar M (2004) Környezetterhelési díj, *Adó* 18(8), pp. 23–24.
10. Laskowska A & Scrimgeur F (2002) *Environmental taxation: The European experience*, wms-soros.mngt.wakiao.ac.nz/NR/EuropeET.doc [2012.05.06.]
11. Lentner Cs (2017) *Közpénzügyi Menedzsment*, Dialóg Campus, Budapest.
12. Lentner Cs (2018) Az adórendszer és a közpénzügyek egyes elméleti, jogszabályi és gyakorlati összefüggései. *Európai Jog: Az Európai Jogakadémia folyóirata* 18(5), pp. 30–36.
13. Megyeri M, Katona J & Ferencz L (1996) A szennyvízterhelési díj módszerének elve a francia joggyakorlatban, *Környezet és Fejlődés* 6(3-4), pp. 36–41.
14. Miklós L szerk. (2011) *A környezetjog alapjai*, SZTE ÁJK-JATE Press, Szeged.
15. Nagy Z (2011) Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica* 29(1), pp. 247–258.
16. Nagy Z (2012) A természeti erőforrás-gazdálkodás adójogi aspektusai, in: Bikkfalvi P, szerk., *The Publications of the XXVI. microCad International Scientific Conference*, Miskolci Egyetem, Miskolc, pp. 1–5.
17. Nagy Z (2013) *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*, Miskolci Egyetem, Miskolc.
18. Nagy Z (2016) Különadóztatás és díjmegállapítás, in: Horváth M. T & Bartha I, szerk., *Közszolgáltatások megszervezése és politikái- Merre tartanak?*, Dialóg Campus Kiadó, Pécs-Budapest, pp. 287–292.
19. Olajos I (2006) Vízvédelem, in: Olajos I, szerk., *Agrárjog gyakorlat II.*, Novotni Kiadó, Miskolc, pp. 106–111.
20. Rabné B G (2008) Környezetterhelési díj, *Adó* 22(15-16), pp. 61–68.

21. Raisz A (2012) A felszín alatti vizek határon átnyúló szennyezésére vonatkozó nemzetközi szabályozás, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 30(2), pp. 371–382.
22. Samuelson P A & Nordhaus W D (2012) *Közgazdaságtan*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
23. Schwartmann R (2006) *Umweltrecht*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.
24. Szablyár P (2005) Ökoadó – avagy a környezetterhelési díj, *Bányászati és Kohászati lapok* 138(5), pp. 32–34.
25. Szakács I (2010) *Az adózás nagy kézikönyve*, Complex Kft., Budapest.
26. Szilágyi J & Tóth H (2018) *Kollektív munkaügyi viták és az alternatív vitarendezés lehetőségei a villamosenergia-ipar és a vízművek területén*, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
27. Szilágyi J E (2018) *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.
28. Tóth Zs (2016) Paradigmaváltás a környezeti problémák kezelésében: Az ökoszisztéma-szolgáltatás koncepció és jogi vetületei, *ProFuturo* (1), pp. 98–106.
29. Tózsza I (2000) A talajvízterhelés mérséklésének önkormányzati eszközrendszere, *Comitatus Önkormányzati Szemle* 10(6), pp. 31–39.

Anna PETRASOVSKY*
Natural law aspects for legal regulation of water**

Abstract

The change of actual economic, social conditions and internal and external policies of Hungary had a significant impact on the natural condition and water management of Carpathian Basin. The state played an increasingly active role in water management and its legal regulation. The 19th century version of natural law provided a theoretical basis for this role of the state. The merit of this new critical theory of reason was to elaborate the theoretical principles of individual rights and legal regulation of public law derived from them in a coherent system. Special maxims have not been elaborated yet, but the certain parts of natural law concept involve aspects which are related to water as a subject of legal regulation. The state recognizes natural resources, including water, as part of its national wealth. They are subject to legal regulation, according to which the state is empowered to intervene in ownership relations of individuals. Natural law lays down the legitimate criteria of this state's intervention. The state, on the one hand, must ensure the protection of private interest, on the other hand, under strict conditions, the public reason also has to be enforced against private interests.

Keywords: natural law, state authority, national wealth, natural resources, public reason

1. Introduction

Legal regulation of water as a result of its diverse nature has not been framed coherently. The problem area relating to water could hardly meet the requirements of homogenous rules, since a number of political aspects, changing environmental, economic and demographic tendencies, and last but not least, the explosive improvement of scientific and technological solutions have a significant impact on the relationship of humanity with water. More and more problems are becoming global issues in the 21st century and the making their legislative framework requires global solution, as well. It can therefore be said, that nowadays the situation came to a comprehensive review and rethinking based on reasonable concepts of water-related legal regulations, particularly the Sustainable Development Goals¹ adopted by the members states of the UN in September 2015, for which water has a key role according to point 6 of the document.

Anna Petrasovszky: Natural law aspects for legal regulation of water – Természetjogi szempontok a víz jogi szabályozásához. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 193-218 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.193

* dr. jur., PhD, associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Legal History, jogpetra@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Zlinszky & Balogh ed. 2016, 57.

doi: 10.21029/JAEL.2019.26.193

The need for a comprehensive and coherent legal regulation of water² is justified by two further factors. On the one hand, the water can be regarded as an increasingly scarce natural resource by the middle of 21st century – in accordance with the studies of *World Resources* Institute.³ The global population growth and the technological innovations available for richer and richer societies increase the worldwide demand for water. However, it foreshadows the collisions between different needs, the risk of conflicts becoming global. On the other hand, water – often due to irresponsible activity of mankind – is considered to be a major issue of a number of disasters and harmful events.

In such cases the natural and man-made environment should even be protected against damages caused by water. It is therefore appropriate to consider the water issues together with its environmental concerns, not just its natural resource aspects.

2. The change of water management and its environmental impacts in Hungary until the 19th century

The thousands of years of history of our nation proves the conclusion, that the water management and its legal regulation shall simultaneously be taken into consideration with its natural, economic, political and social reasons and consequences. After settling in the Carpathian Basin the Hungarians were engaged with the water-preserving water management of complex nature as the study of Bertalan Andrásfalvy⁴ pointed out. During the Middle Ages there existed a highly-considered water management in flood-plains. Our predecessors did not attempt to prevent the spring abundant flooding, but on the contrary, they tried to spread it in a wider area digging fosses of hundreds of meters and canals. As the water receded, the fosses and canals led the water back to the rivers with the growing number of fishes in the flooded areas. Foreigners visiting Hungary noticed how rich our waters were in fish. The flood-plains were dry all the winter, where sufficient feeding was provided for the livestock of population without fodder produced in arable land. During floods the excrement of grazed animals in flood-plain accelerated the formation of biological chain for feeding fish. Forests of fruit trees were planted in the flood-plains, which also favoured the apiculture, and in summer they provided an excellent soil for producing vegetable. The large water area kept for a longer period was beneficial for the microclimate of the area, so a significant drought did not have to be anticipated. All this assumed a biophilia of high level, primarily an advanced handling of water.

² Recognising the importance of demand for these problems the Hungarian Academy of Sciences launched its National Water Research Programme in 2016, *"the purpose of which is to provide the scientific base of National Water Strategy (Jenő Kvassay Plan) of the Hungarian Government and to put water science researches in the focus of international forefront. The principal goal is to elaborate a multidisciplinary and practice-oriented water science research programme, as well as to strengthen the institutional basis and international relations, and to support the integration of relevant science workshops and databases"* Hungarian Academy of Sciences 2016.

³ World Resources Institute 2018.

⁴ Andrásfalvy 2013, 1313–1321.

This complex agricultural practice declined from the 13th century onwards as a result of change of the external economic conditions and external and internal political circumstances. The Hungarian gray cattle began to become a sought-after commodity in Western Europe, which made the involvement in producing goods for external markets more and more profitable exceeding the previous, subsistence, self-sustaining nature of agriculture. The role of pasture in treeless flat country began to be appreciated instead of groves, forests and orchards. The gradually worsening internal political conflicts from the beginning of the 13th century accelerated this process, when weakening of the central state authority the feudal lords fought against one another ravaging one another's land. It had been culminated by the era of Turkish occupation from the 16th century, which led to the depopulation of the central parts of the country, the destruction of agricultural practices and the desolation of huge area of the Great Plains. Moreover neglecting water management resulted in paludification in other areas. Several villages specialised for self-catering disappeared and the population was crowded into market towns. The lucrative production of goods was concentrated on expropriated large-scale holdings in Royal Hungary.

By means of the Urbarium of 1767 issued by Maria Theresa the structure of agricultural holdings disadvantageous from an economic point of view was consolidated *de jure*, as well. By virtue of this legal regulation the expropriation of forests for arable area formerly possessed by the community of peasants took place. The main exploitation of remaining forests with their dense plantations of trees of the same age and breed suitable for growing straight tree trunks was represented by the industrial production of wooden goods. In such forests the near-ground vegetation was reduced. On the one hand, it meant less amount of food for farm animals. On the other hand, due to the deforestations and changing nature of plantation of trees the rainwater reached the rivers in a shorter time causing floods in spring and autumn, and drought in summer. It gradually claimed the need for flood defence and solution of agricultural irrigation. The prosperity of industrially growing cereal crops and their selling at foreign markets required the construction of the network for waterway transport. It is not by chance, the matter of canalization, redrawing the map of water area of the Great Plains and the development of irrigation canals proved to be one of the crucial national economic issues in the 19th century. All this led to the cessation of flood plain management.⁵ The claim for water regulation is shown by the fact that whereas the legal regulation regarding water hardly ever appeared in our laws in the course of the former centuries, however, in the years of 1800's, especially in their last third, the Hungarian Parliament established acts referring to water issues.⁶

⁵ Andrásfalvy 2013, 1313–1321.

⁶ Act 4:1840, Act 10:1840, Act 38:1840, Act 13:1867, Act 1:1868, Act 10:1870, Act 19:1870, Act 25: 1868, Act 34:1870, Act 19:1871, Act 21: 1871, Act 39:1871, Act 40:1871, Act 11:1874, Act 43:1876, Act 25: 1879, Act 34: 1879, Act 35:1879, Act 21:1880, Act 39:1880, Act 40: 1880, Act 61: 1881, Act 7: 1882, Act 26: 1882, Act 14: 1884, Act 35:1884, Act 8:1885, Act 15:1885, Act 23:1885, Act 27:1885.

3. Natural law as the foundation of the state coordination of rational management

From the 16th century onwards the issue of the effective management of state was brought to the focus of ideas seeking explanations for social phenomena. Natural law researching self-organizing mechanism took a strong racionalistic turn from the 17th century. In this process, in view of the ideas of enlightenment, it created a specific version known as the law of reason doctrine by the turning point of the 19th century, which became a synonym for the theoretical jurisprudence.⁷ By this nomination it referred to the fact, that contrary to the former natural law based on racionalism in its strict sense '*the source of rights are provided by their ethical justification*',⁸ and that can be concluded by pure reason by means of formal logic. The law of reason doctrine approving the '*moral turnaround*' by Immanuel Kant derived the source of rights not from human instincts, but it started from the premise that human being is able to control himself as a rational being, and in consequence he is ethically responsible for his deeds.⁹

The natural law approach focuses on man. Principles and system tools of it serve the improvement of the living conditions of man by means of recognizing and distinguishing the morally correct from the incorrect. In the moral aspect natural law considers man to be able to differentiate the legitimate from the illegitimate. Therefore, the issue is not what he can do within the scope of natural rules and his physical abilities, but what it is allowed to do, in other words, what he should do on the basis of reason.¹⁰

Natural law elaborated its theoretical conclusions for the practical application from this new aspect, in which it attributed a prominent role to public management in the public interest. It strived to reveal the principles of operating rationally organized state based on an up-to-date legitimate legal order. Therefore, the state as a political community demanded an important role in managing economic, social and political processes. It also elaborated its theory in accordance with the fact on what basis the state interferes in the economic and private matters of individuals. The realization of public good was considered to be the central idea, for which the state was endowed with extensive power. It was also willing to ensure the private interests, however, it tried to comprise the diversified private interests along community goals. All this assumed the organisation and operation of a modern public administration.

The merit of this new critical theory of reason was to elaborate the theoretical principles of individual rights and legal regulation of public law derived from them in a coherent system. This natural law trend rooted in the Hungarian legal philosophy in the first decades of 19th century, as well as it is available in the contemporary legal

⁷ cf. Szabadfalvi 2011, 1–13.

⁸ Balogh 2015, 13.

⁹ Bayer 1998, 157.

¹⁰ "*Si igitur quaeratur de jure, et injuria, non quaeritur, quid possimus, h. e. quid juxta leges physicas per vires naturales valeamus, sed quid liceat nobis, h. e. quid nobis juxta leges rationis competat.*" Szibenliszt 1820, 1–2., cf. Kant 1991, 325.

literature written in Latin.¹¹ Special maxims have not been elaborated yet, but the certain parts of natural law concept involve aspects which are related to water as a subject of legal regulation.

4. The concept of ownership of natural resources

The beneficial water management from the viewpoint of the common goods envisaged by natural law cannot do without the clarification of issues concerning the ownership of water, therefore a coherence between private and public interests is needed to be created. In the system of natural law, the legal institutions originally based on individual legal institutions are explained and derived from them, expressing the convictions that „*all rights of civil society can be derived from the rights that originally belonged to an individual*”.¹² Amongst the individual rights, the ownership possesses one of the most decisive features, which is considered to be an essential legal institution in relation to the disposal over water.

Natural law among individual rights draws a distinction between inherent rights and acquired rights, the first category of which is characterized by formal equality of rights and inalienability, amending the previously mentioned statement with the issue, that in case of the type of inherent rights, that can be materialized, the possibility of alienation is provided.¹³ Regarding the acquired rights, the acquisition of rights shall be conditional, since by this our competencies can be extended, and simultaneously the rights of others are restricted. Acquired rights contain entitlements which entitle man on the basis of the accomplished fact. Therefore, the ownership can be classified in the category of acquired rights, and it is defined by natural law as a right of discretionary disposition over substance of a certain thing and benefits originated from it.¹⁴

¹¹ Literature in Latin used in the study are as follows: Carl Anton Martini: *De lege naturali positiones in usum Academicarum Hungariae, Pars Theoretica*, Budae, Typis Regiae Universitatis, 1795, Carl Anton Martini: *Positiones de iure civitatis in usum auditorii Vindobonensis*, Vindobonae, Typis Ioann. Thom. nobilis de Trattern, 1779., Francisci Nobilis de Zeiller: *Jus naturae privatum, Editio Germanica tertia Latine reddita a Francisco Nobili de Egger*, Viennae, apud Car. Ferdinandum Beck, MDCCCXIX (1819)., Franz Edlen von Zeiller- Franz von Egger: *Das natürliche öffentliche Recht, nach den Lersätzen des seligen Freyhern C. A. von Martini vom Staatsrechte, mit beständiger Rücksicht auf das natürliche Privat-Recht des k. k. Hofrathes Franz Edlen von Zeiller/von Franz Egger*, Wien und Triest: Geistinger Band 2., 1810., Szibeniszt Mihály: *Institutiones juris naturalis, conscriptae per Michaelem Szibeniszt*, Tomus I. Jus naturae extrasociale complectens, Jaurini, Typis Leopoldi Streibig, 1820., Szibeniszt Mihály: *Institutiones juris naturalis conscriptae per Michaelem Szibeniszt* Tomus II. Jus naturae sociale complectens, Eger, 1821., Virozsil Antal: *Epitome juris naturae seu universae doctrinae juris philosophicae*, Pest, Typis Josephi Beimel, 1839. – Interpretation of Latin texts is based on the translation of author of the study.

¹² Strauss 1992, 132.

¹³ ”*Formale jus (personalitatis) est necessarium, inalienabile [...] E contra omne materiale jus conatum est contingens, alienabile. [...] Ideo etiam haec [jus]aequitas non est per se subsistens jus, sed potius proprietas omnium jurium conatorum.*” Szibeniszt 1820, 53., cf. Zeiller & Egger 1819, 55.

¹⁴ ”*Acquirere jus significat, nostram juris sphaeram ampliare, et aliorum restringere. Quod nisi velimus esse injusti, nonnisi supposito quodam facto fieri potest; hinc jura acquisita sunt, quae homini competere sola ratione*

Interpretation of ownership as an acquired right does not mean that it would not be regarded as a fundamental right.¹⁵ It cannot be interpreted as an inherent right because if we were to do, anyone could use anything arbitrarily as his own property. In contrast, on the ground of ownership it is the owner who has the right to use the matter by excluding anyone else.¹⁶ Natural law examines ownership from the viewpoint of acquiring it, and in this context the examination of original acquisition – as legitimacy of which all derivative ownership is based on – is of primary importance.¹⁷ It prescribes three classic conditions for original property acquisition: 1) the objective acquirability, i. e. thing should be acquirable without prejudice to the rights of others; 2) seizing upon (*apprehensio*) subjectively, i. e. having regard to the acquiring subject, and finally 3) the indication of it (*signatio*) to the outside world.¹⁸

Natural law proves the interpretation of ownership as a fundamental right, origin of which is not derived from the state, it can exist regardless of it.¹⁹ Only the state, however is able to provide the security most effectively where the ownership can be enforced relatively scot-free. The protection provided by the state proves to be even the most effective that guaranteeing perfect safety by the state is an utopian goal.²⁰ To create a relatively safe existence the state has the duty to prescribe and ensure the legitimate way of acquisition and protection of ownership by means of appropriate acts.

Nevertheless, this obligation of state does not mean that the state wouldn't be able to limit the enforcement of ownership in the public interest, the reason of which has been traced back to principle of *Salus rei publicae* as the supreme law. According to natural law the idea of the legally protected freedom of citizens may be originated from this supreme law, which empowers all citizens to pursue their aims freely and legitimately until they threaten the objective of state, i. e. the aim of the whole

intelliguntur proposito quodam facto, et systematica eorumdem expositio est objectum juris hypothetici naturalis.[...] Inter jura acquisita primum est jus domini, quod est objectum juris hypothetici naturalis” Szibeniszt 1820, 65., cf. Zeiller & Egger 1819, 76–78.

¹⁵ *”Verum igitur est titulum originariae acquisitionis subjective consideratum remote in jure personalitatis proxime vero in jure connato rebus utendi situm esse”* Szibeniszt 1820, 78., cf. Zeiller & Egger 1819, 76–78.

¹⁶ *”Jus domini non esse connatum, sed acquisitum, patet. Nam jus domini cum juribus connatis stat in contradictione: quia vi jurium connatorum quilibet qualibet re externa pro arbitrio uti potest, vi juris domini autem dominio competit jus omnes reliquos ab usu rei excludendi.”* Szibeniszt 1820, 76., cf. Zeiller & Egger 1819, 78.

¹⁷ *”jam ideo [...] quia in originaria justa existentia derivativae acquisitionis sita est.”* Szibeniszt 1820, 70.

¹⁸ *”Itaque tria sunt requisita originariae acquisitionis domini: 1-um est objectivum, ut nempe objectum immediate sit acquiribile, quin aliorum jus violetur, 2-um et 3-um est subjectivum, quia subjectum acquirens spectat, nempe apprehensio, et signatio.”* Szibeniszt 1820, 81.

¹⁹ *”Ideo certum est omne dubium circa talia signa nonnisi in Civitate per determinatas dispositiones tolli posse; at propterea non sequitur „jus domini ex effectu societatis civilis esse derivandum, societas enim civilis domini titulum non creat, ut Rousseau erronee docuit, sed societas civilis dominium tantum conservat, et tuetur.”* Szibeniszt 1820, 81.

²⁰ *”an jus domini sine Civitate satis securum foret? Respondemus plene convicte cum adversariis nostris, tantum in Civitate verum, securumve dominium dari posse, quamvis etiam in Civitatibus omnimoda securitas haberi non possit.”* Szibeniszt 1820, 81.

community. This is the basis of the natural law doctrine that the freedom of citizens to act can only be restricted by the state in the public interest. Individuals, therefore have their own authority, own freedom to act, protection of which is the responsibility of state.²¹

Natural law considers all those natural resources, regardless of their ownership, as the assets of state (*bona civitatis*) that can serve as suitable instruments for the purposes of state. Natural law considers all those natural resources, regardless of their ownership, as the assets of state that can serve as suitable instruments for the purposes of state. Natural law in the sphere of division of things adopts a special categorisation regarding the goal of state. Goods considered as natural resources (*bona civitatis*) can be owned either by persons (*bona propria*), or can temporarily belong to no-one as free-standing goods (*bona iacentia*), i. e. they exist as assets no longer at disposal of certain persons in the territory of state. The latter category is not completely covered by the scope of term *res nullius*, i. e. nobody's thing. Thus, the free-standing goods in the territory of state cannot be occupied freely by anyone. Such goods cannot be the subject of original acquisition, because the territorial sovereignty of state (*ius territoriale*) refers to them. The goods in someone's ownership can be owned privately (*bona privata*) or by the public (*bona publica*). According to further differentiation among public goods there are some that belong to the community thought, they are still used by individuals, such as rivers, river banks, mountains, roads, etc. Goods, however, which are not used by individuals but all citizens are entitled to them are called as patrimonial wealth of state (*patrimonium civitatis*). Public buildings, public spaces, lakes, and mines etc. are regarded as such by natural law. This latter group of goods is allocated to the category by natural law, that is generally referred to as treasury wealth (*bona Camerae*), and it is considered in monarchical states as crown wealth (*bona coronalia*), and in republics as national wealth (*bona nationalia*).²²

In order to attain the objective of state, i. e. for the sake of state's welfare, the state power extends to both free-standing and public goods in the territory of state and even more in some cases for public interest the state may still claim for private goods. The regulation of disposal over natural resources, such as water and land ownership, in accordance with the above stated, is determined by the community approach of the state. However, the enforcement of it falls into competence of the effective governance.

²¹ "proinde singulus habet suam juris spheram, cujus protectio toti Civitati incumbit (§ 47.). Cum porro in omni societate per commune bonum ipse finis societatis, quatenus obtinetur, et per salutem publicam non impeditus progressus ad finem societatis obtinendum intelligatur, clarum est, cur fini Civitatis, vel jurium securitati commune bonum, vel salus publica substitui possint." Szibeniszt 1821, 64.

²² "Haec etiam bona Camerae, in monarchicis Civitatibus bona coronalia, in republicis bona nationalia appellantur" Szibeniszt 1821, 177., cf. Martini 1779, 57., Zeiller & Egger 1819, 165–166., Virozsil 1839, 366.

5. Ius emines as the theoretical basis of state intervention in ownership relations

The natural resources, including waters in their natural forms are considered by natural law regulation of ownership as the environmental values relevant for the community of state. These values – regardless of their ownership – from the viewpoint of the state are regarded as assets (*bona in civitate, dominium nationale*), for the sake of conservation, enhancement and consumption of which natural law provides particular legal instruments for the state which must be enforced in exercising effective governance.

Natural law regards the principle of purpose limitation as the major characteristic feature of the effective governance. State as the supreme political entity exclusively possesses the fundamental right according to which it defines the tools needed to achieve its goal by applying the valid legal order and it is entitled to enforce them.

It requires the measures which allow the state to govern all persons effectively under its territorial jurisdiction. It requires the measures which allow the state to govern all persons effectively under its territorial jurisdiction.²³

Ownership is also interpreted by natural law as a tool for achieving goals of man, rather than an end of it. The system of ownership - derived from freedom as a legal institution – is guaranteed by the state, its main objective is to grant freedoms, therefore to protect ownership. The state is able to fulfill this defence function with legitimate practice of appropriate regulatory and restrictive instruments granted for it. In order to achieve it, the state based on its territorial authority (*ius territoriale*) disposes of the ownership over its national assets and state function as an owner is exercised as public authority (*imperium*). Accordingly, relations of the ownership in the territory of state are regulated by the state in the interest of public. Regarding the principle *summum ius, summa iniuria*, the unlimited ownership is not to be acceptable. Therefore, the public good - including the private interest of others to be protected – requires the restriction of ownership in certain cases. This is the supreme power of state (*ius eminens*), and it is derived from the ownership of state based on its territorial authority, it is also called the eminent domain (*dominium eminens*). The attribute of eminent expresses the dual tendencies of the state authority. On the one hand, it refers to the peculiar, overcoming all other authorities and power-based character of the state in its territory as the *maxima societas*, on the other hand, to the exceptional opportunity of exercising this power.

For the reason that the primary duty of state is to grant the undisturbed practice of civil rights, the intervention of state in private relations can only be taken place on an exceptional (*eminens*) basis, in preference of public interests. General interest objectives, which can be related to the legal regulation of water, are primarily explained with regard to the police power of the state (*ius polittiae*) by natural law of the early

²³ "Civitati essenziale Imperium civile [...] est jus media ad finem Civitatis jure valido determinandi, et exequendi [...] h. e. actiones omnium subditorum ad communem securitatem pro arbitrio dirigendi, et cum hae directio in suo exercitio etiam Civitatis gubernatio vocetur [...]. Eum [imperium civile] tot juribus gaudere, quot necessaria sunt ad finem Civitatis assequendum." Szibenliszt 1821, 166–167., cf. Martini 1779, 18., Zeiller & Egger 1819, 49.

19th century. According to its interpretation, the police power of the state is aimed at determining the measures and their application which – moreover, they are suitable for the protection and increase of private property – are able to guarantee an adequate living standards for citizens.²⁴ In addition, this state power indirectly serves defence of the security of state and the removal of counteracting forces.²⁵ The particular tasks are categorized by natural law concepts in the interest of three objectives: 1) ensuring the basic needs for living (*ius politiae respectu rerum necessariorum*), 2) providing the useful goods (*ius politiae respectu rerum utilium*), and finally 3) guaranteeing the pleasure of pleasant pastime (*ius politiae respectu rerum iucundarium*).

The part of certain measures taken for this purpose are aimed at promoting these goals, and the others must be applied to remove barriers of public goals.

In order to enforce public interests grouped in the above-defined categories – taking the legal regulation of water in consideration – natural law of that time presents the following duty and entitlements of the state:

Regarding the basic needs for living the provision of healthy water supply, the safe organisation of sanitation and wastewater management, and the prevention of accidents and incidents threatening them. They relates to the measures that are suitable for preventing and eliminating flooding and other water-related disasters, crimes and acts of terrorism. The provision of healthy water supply for everyone is served by the public price control applied (*ius rerum pretia levia reddendi*), as well as the social measures taken for most deprived persons (*ius egenis prospiciendi*). Regarding the health care considered to be basic necessity there exist measures taken for the benefits of therapeutic or health purpose of water use. By promoting the profitable activities the supports the prosperity of agriculture (*ius agriculturam promovendi*) including the provision of water used for irrigation, the protection against damages caused by flooding and groundwater, as well as, their mitigation. Regarding the support of industrial production (*ius opificia perficiendi*) the issues of industrial use of water should be regulated.

The state measures referring to the meaningful use of leisure time (*ius civium iucunditati*) are aimed at guaranteeing citizen's moral character, social relationship, intellectual life and recreation and leisure opportunities at an appropriate level. It refers to promoting constructions based on both public and private initiatives for this purpose. Regarding water, for example, establishing swimming pools and other water sports complexes should be taken into consideration.

In the interest of the objectives stated above, besides the fact that the state can provide specific support and incentives for its citizens, it can restrict their freedoms in an exceptional (*eminens*) way. The state power extends to all the matters which, on the one hand, can be suitable tools for achieving public goals, for public necessity, on the other hand, to the ones which hinder the achievement of this goal. Therefore, *ius eminens* covers such things in the state territory, the possession of which in private

²⁴ Martini 1779, 158.

²⁵ "Haec notio convenit cum recentiorum notion, qui Politiam definiunt, esse complexum remediorum, quibus securita [...] promovetur." Szibeniszt 1821, 158–159., cf. Zeiller & Egger 1819, 163–167., Virozsil 1839, 329–335.

hands undermines the realisation of public objectives, so by means of withdrawing them from the private property they become necessary and useful for achieving of public goals.

In addition to the public interest, the principle of gradualness should be of primary importance in the field of opportunity reserved for the state. By practicing this opportunity the state is expected to keep the principle of graduality.

In this regard, the *ius eminens* may refer to whole substance of private wealth, but in specific cases it may relate to the requisition of personal service, such as military service in the event of war or enforcement of doing personal service in catastrophic events, for example in flood prevention. Therefore, this right is regarded as *ius supereminens* by the contemporary scientific literature referring to the fact that it involves the personal and material capability of citizens.²⁶

Considering the fact that this state action may drastically restrict the rights of citizens, when exercising it the state should meet certain requirements as follows: 1) It can only be practiced for the purpose of state and it may only take place, if it seems to be the only effective tool to achieve the state goals. Consequently, based on the principle of graduality, as far as the goal of state can be achieved by more gentle means, this right may not be exercised. 2) The legal base for exercising this right can only be an emergency situation or achievement of a greater benefit for the community. Ultimately however, there cannot be more reasons than state's interest, as well as public welfare (*ratio status*). 3) Persons whose property or personal service was concerned by *ius eminens* should receive fair compensation (*resarcitio damni*).²⁷

6. Other legal means of state: *ius financiae*, *ius tributi*

The state is endowed by natural law with additional legal means relating to private ownership for the effective management of its economic life. The financial authority of state (*ius financiae*) as well as the right of taxation derived from it, as opposed to *ius eminens* referring to substance, i. e. capital of wealth – they exclusively extend to the income of private fortune.²⁸ Systematic and structuring theory

²⁶ "Quare dominium eminens res subditorum proprias versatur; potestas vero eminens in personas exercetur. Utrumque venit nomine juris eminentis, supereminentis, quia super jura, ac dominia privatorum omnia eminet" Szibeniszt 1821, 189–190., cf. Kautz 1871, 164., Martini 1779, 62., Virozsil 1839, 376–377., Zeiller & Egger 1810, 230–231.

²⁷ "Conditiones, sub quibus justum exercitium juris eminentis agnoscitur, sunt sequentes: 1) Exercitium juris eminentis tantum propter finem Civitatis fiat; [...] 2) Si super bonis, vel personalibus praestationibus unius vel aliquorum pro bono Civitatis per Imperantem disponatur, iis, qui praecipuo onere gravati fuerunt, simus ac finis Civitatis admittit, resarcitio damni fieri debet [...] 3) In solo statu necessitatis, vel majoris cujusdam utilitatis reperitur sufficiens ratio, ex qua jus eminens intelligi possit, quae ratio justifica, seu principium juris hujus cum ratio status adpelletur, dicere possumus, jus eminens in ratione status fundari." Szibeniszt 1821, 152–153., cf. Martini 1779, 62., Zeiller & Egger 1809, 232–234., Virozsil 1839, 379–383.

²⁸ "Modus, quo potestas financiae in bona privata exerceri potest, est duplex: nempe vel quad quaedam solum consecraria, vel quoad ipsam bonorum substantiam. [...] Si potestas financiae in consecraria bonorum privatorum exercetur, jus tributi sensu lato nominari potest" Szibeniszt 1821, 186., cf. Martini 1779, 60–61., Zeiller & Egger 1809, 226., Virozsil 1839, 371.

of 19th century natural law concept also indicated that taxes are different depending on what purpose they are imposed and what activities the taxable person refer to, and to what extent they are considered to be necessary.

Natural law defines the purpose of taxation to provide material resources necessary for the operation of state (*ad sumtus publicos*). In so far as the required amounts for the purpose of the state are not available, the means necessary for it have to be provided by citizens.²⁹ The financial power of the state, however, can only be enforced to such an extent as far as it is justified by state's needs which cannot be covered by public purse.

There is a specific kind of taxation when it is based on and justified by beneficial ownership (*ususfructus*) related to public goods, i. e. using a thing without spoilage of its substance. Taxes with those characteristics is nominated *vectigal*, and the right related to it is named *ius vectigalis*. In practice widely used contributions of that nature are the charges to be paid for the use of roads, bridges, markets and in special regard to natural waters for the use of rivers, maritim straits and ports (*maris vectigal*), or fees liable for natural water resources. Today such a *vectigal*-type of contributions is considered to be the fees to be paid for the pressure and private use of natural environment, for example the fees for pressure on the groundwater. The contributions by the name of *taxa* are classified into a separate category by natural law theory, they include fees chargeable for receiving service provided by public costs. According to this classification, in case the state or municipalities are responsible for drinking water supply as well as treatment of waste water, the fees for them should be considered to be a type of tax (*taxa*).

The general principles of legitimate exercise regarding the tax policy of state are summarised in five points by contemporary natural law theorists: 1) The extent of contribution to public spending shall correspond to whatever is the necessary extent of expenditure. 2) In the case of the extraordinary expenditure of state – in line with the principle of expropriation relating to the substance of private property – by the cessation of the necessary cost claims, the obligation to contribute to public costs on account of private property should be removed. 3) The contributions of citizens shall meet their material conditions, therefore anyone earning more profit has to contribute more to public spending, since those that are better-to-do can enjoy more benefits from public goods. The nature of equality of all citizens requires that both the richer and the poorer have to take part collectively in realizing the common goals. In order to ensure state's objectives in the most effective manner, the richer should be more involved in achieving it. 4) Since the consumption of citizens depends on the extent of their contribution, it is appropriate to impose less demand on the poor, considering the basic needs for living. 5) No person on his own, or from his own position, whether a native-

²⁹ ”*Si illud, nulla est justa ratio, ob suam privati ad partem suorum bonorum suppeditandam adstringi, et Imperans potestatem financialem exercere posset: contra si hoc, potestatem financialem jure exercet in bona privata.*” Szibenliszt 1821, 184., cf. Martini 1779, 59–60., Zeiller & Egger 1819, 223–224.

born or a legal resident, has any exemption from the financial power relating to private assets.³⁰

7. Summary

The facts stated above clearly reveal that, in the field of water issues, the change of actual economic, internal and external political and social conditions of Hungary had a significant impact on natural conditions and water management of the Carpathian Basin.

It was the state that played an increasingly active role in water management and its legal regulation. The law of reason version of natural law served as a theoretical basis for it in the first half of 19th century. The merit of this version of natural law is that it elaborated the individual rights and principles of public regulation derived from them. Special maxims have not been elaborated yet, but certain parts of natural law concept involve aspects which may be related to water as a subject of legal regulation. Natural resources including water were considered by the state as the part of its national wealth. Regardless of their ownership they are treated as subjects of legal regulation whereby the state by the virtue of *ius eminens* is empowered to intervene in the ownership relations of society.

³⁰ "Ex dato principio, et sine potestatis financialis in bona privata fluunt sequentes ejusdem justis limites: 1) mensura praestationum cum necessitate erogationum congruat; [...] 2) Cessante necessitate erogationum praestationes quoque adoleri debent; [...] 3) Praestationes sint pro ratione facultatum civium; [...] 4) Quatenus pro mensura praestationum consumptio civium eligitur, eatenus rebus ad vitam necessariis, velut pani, carni, lignis, quam minima onera, contra ius, quae soli commodati, et voluptati inserviunt graviora imponatur, [...] 5) In se, et natura sua nulli civi, sive sit persona physica, sive moralis competit immunitas a potestate financiali quoad sua bona." Szibenliszt 1820, 185–186., cf. Martini 1779, 60., Zeiller & Egger 1809, 224–226.

Bibliography

1. Andrásfalvy B (2013) A víz a magyar történelemben, *Magyar Tudomány* 13(11). pp. 1313–1323.
2. Bayer J (1998) *A politikai gondolkodás története*, Osiris, Budapest.
3. Hungarian Academy of Sciences (2016) Nemzeti Víz tudományi Program, https://mta.hu/mta_hirei/rendszer szemleletu-megkozelites-elindult-az-akademia-nagy-vizprogramja-106471 [26.09.2018]
4. Kant I (1991) *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése, A gyakorlati ész kritikája, Az erkölcsök metafizikája*, Gondolat, Budapest.
5. Kautz G (1871): *Az államigazgatás és igazgatási jog alapfonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és birodalmára, Stein Lőrincz bécsi egyetemi tanár után s hazai viszonyainkra és törvényhozásunkra való utalásokkal*, Kiadja Ráth Mór, Pest.
6. Martini C A (1779) *Positiones de iure civitatis in usum auditorii Vindobonensis*, Typis Ioann. Thom. nobilis de Trattern, Vindobonae.
7. Martini C A (1795) *De lege naturali positiones in usum Academicarum Hungariae, Pars Theoretica*, Typis Regiae Universitatis, Budae.
8. Schanda B & Balogh Zs ed. (2015) *Alkotmányjog – Alapjogok*, Pázmány Press, Budapest.
9. Strauss L (1992) *Természetjog és történelem*, Pallas Stúdió-Attraktor Kft., Budapest.
10. Szabadfalvi J (2011) Natural Law Tradition in Hungary from the End of the Middle Ages to 19th Century, in: "L'Ircocervo" 1, pp. 1–13.
11. Szibenliszt M (1820) *Institutiones juris naturalis, conscriptae per Michaelem Szibenliszt, Tomus I. Jus naturae extrasociale complectens*, Typis Leopoldi Streibig, Jaurini.
12. Szibenliszt M (1821) *Institutiones juris naturalis conscriptae per Michaelem Szibenliszt Tomus II. Jus naturae sociale complectens*, Typis Leopoldi Streibig, Jaurini.
13. Virozsil A (1839) *Epitome juris naturae seu universae doctrinae juris philosophicae*, Typis Josephi Beimel, Pest.
14. Zeiller F & Egger F (1810) *Das natürliche öffentliche Recht, nach den Lersätzen des seligen Freybern C. A. von Martini vom Staatsrechte, mit beständiger Rücksicht auf das natürliche Privat-Recht des k. k. Hofrathes Franz Edlen von Zeiller/von Franz Egger, Geistinger Band 2*. Wien und Triest.
15. Zeiller F & Egger F (1819) *Jus naturae privatum, Editio Germanica tertia Latine reddita a Francisco Nobili de Egger*, apud Car. Ferdinandum Beck, Viennae.
16. Zlinszky J & Balogh D ed. (2016) *Világunk átalakítása, A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja, Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott 70/1. sz. határozata*, Pázmány Press, Budapest.
17. World Resources Institute (2018) <https://www.wri.org/tags/water-stress> [20.06.2018]

PETRASOVSZKY Anna*
Természetjogi szempontok a víz jogi szabályozásához**

1. Bevezetés

A víz jogi szabályozása annak szerteágazó jellege miatt nem alkot egységes rendszert. Egy homogén szabályozás iránti igénynek a vízzel kapcsolatos problémakörök nehezen is felelhetnek meg, hiszen számos eltérő politikai megfontolás, változó környezeti, gazdasági, demográfiai tendencia, és nem utolsósorban a tudományos-technológiai megoldások robbanásszerű fejlődése jelentősen befolyásolja az ember vízhez való viszonyát. Az újabb és újabb felmerülő problémák a XXI. században globális méreteket öltenek, jogi normákkal történő lekövetésük is globális megoldásokat igényelnek. Éppen ezért fogalmazhatunk úgy, hogy napjainkra megérett a helyzet a vízhez kötődő joganyag átfogó felülvizsgálatára, ésszerű koncepciók mentén történő újra gondolására, különös tekintettel az „*ENSZ tagállamai által 2015 szeptemberében elfogadott Fenntartható Fejlődési Célokra*”,¹ amelyek elérésében a dokumentum 6. pontja szerint a víznek kulcsszerepe van.

A víz átfogó és koherenciát mutató szabályozásának igényét² a továbbiakban két tényező is indokolja. Egyrészt a vízre – amint azt a *World Resources Institute* tanulmányai³ állítják – a XXI. század derekára egyre szűkösebb természeti erőforrásként tekinthetünk. A globális népességszámbeli növekedés és az egyre gazdagabbá váló társadalmak rendelkezésére álló technológiai újítások világszerte növelik a vízszükségletet. Ez pedig előrevetíti a különféle érdekek, igények összeütközését, a konfliktusok globális méretűvé válásának kockázatát. Másodsorban a víz – nem ritkán az emberiség felelőtlen tevékenységének következményeként – számos katasztrófa, káresemény főszereplője. Ilyen esetekben éppen a vízzel és az általa okozott, természeti illetve épített környezetünket érintő károkkal szemben kell védelmet biztosítani.

Anna Petrasovszky: Natural law aspects for legal regulation of water – Természetjogi szempontok a víz jogi szabályozásához. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 193-218 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.193

* dr. jur., PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék, e-mail: jogpetra@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Zlinszky & Balogh szerk. 2016, 57.

² Az ez iránti igény jelentőségét felismerve a Magyar Tudományos Akadémia 2016-ban elindította a Nemzeti Víz tudományi Programját, amelynek „*célja a kormány vízügyi stratégiája, a Kvassay Jenő Terv tudományos alapjainak biztosítása és a víz tudományi kutatások nemzetközi élvonalba emelése. Kiemelt feladata multidiszciplináris és gyakorlat orientált víz tudományi kutatási program kidolgozása, továbbá az intézményi alapok és nemzetközi kapcsolatok erősítése, illetve támogatni a releváns tudományos műhelyek és adatbázisok integrálását.*” Magyar Tudományos Akadémia 2016.

³ World Resources Institute 2018.

Célszerű tehát a vízügyi kérdéseket a természeti erőforrás szempontjain túl környezetvédelmi vetületükkel együtt figyelembe venni.

2. A vízgazdálkodás változása és annak környezeti kihatásai Magyarországon a XIX. századig

Azt a megállapítást, hogy a vízgazdálkodás és annak jogi szabályozása során indokolt egyszerre számításba venni annak természeti, gazdasági, politika, szociális okait és következményeit, bizonyítja nemzetünk múlt évezredes történelme. A Kárpát-medencében történő letelepedést követően a magyarság komplex jellegű, vízmegtartó vízgazdálkodást folytatott. Ahogyan Adrásfalvy Bertalan rámutatott,⁴ a középkor folyamán Magyarországon átgondolt ártéri gazdálkodás folyt. A tavaszi árvízбőséget elődeink nem próbálták meg megakadályozni, hanem éppen ellenkezőleg, igyekeztek azt minél szélesebb területen szétteríteni több száz méteres árkok, csatornák ásásával. Apadáskor ezek az árkok, csatornák visszavezették a vizet a folyókba az elárasztott területeken megszorodott halakkal együtt. A Magyarországra látogató idegeneknek is feltűnt a vizek halban való gazdagsága. Az ártér egész télen vízmentes volt, ahol a lakosság állatállománya szántóföldön termelt takarmány nélkül is megfelelő táplálékhoz jutott. Az ártéren legeltetett állatok ürülete áradáskor meggyorsította a halak táplálékául szolgáló biológiai lánc kialakulását. Az árterekbe gyümölcsfás erdőket telepítettek, ami a méhészkedésnek is kedvezett, nyáron pedig a zöldségtermesztés kiváló talaját adta. A hosszabb ideig fenntartott jelentős mértékű vízfelület a táj mikroklímájára is jótékony hatással volt, így nem kellett számottevő szárazsággal számolni. Mindez egy magas fokú biofilviát, elsősorban kifejlett vízkezelési tudást feltételezett.

Ez a komplex mezőgazdasági kultúra XIII. századtól, a külgazdasági környezet valamint a bel- és külpolitikai körülmények változása folytán indult hanyatlásnak. A magyar szürke marha kezdett keresett árucikké válni Nyugat-Európában, ami egyre jövedelmezőbbé tette a külgazdasági áruterelésbe történő bekapcsolódást, meghaladva ezzel a mezőgazdaság korábbi önellátó, önfenntartó jellegét. A ligetek, erdők, gyümölcsösök helyett kezdett felértékelődni a pusztai legelők szerepe. Rásegített erre a folyamatra a XIII. század elejétől egyre jobban elharapódzó belpolitikai viszálykodás, amikor a központi államhatalom meggyengülésével a feudális nagyurak riválisai földjét is pusztítva küzdöttek egymás ellen. Ezt a folyamatot tetézte be a központi hatalom XIV-XV. századi időszakos megerősödését követően a XVI. századtól kezdve a török hódoltság korszaka, amely az ország középső részének elnéptelenedéséhez, a mezőgazdasági kultúra pusztulásához, az Alföld hatalmas területeinek pusztásodásához, máshol a vízgazdálkodással való felhagyás miatt elmocsarasodáshoz vezetett. Számos mezőgazdasági önellátásra berendezkedett falu tűnt el, a népesség mezővárosokba tömörült, a jól jövedelmező áruterelés a királyi Magyarország területén is a kisajátított nagybirtokokra koncentráldott.

⁴ Adrásfalvy 2013, 1313–1321.

Mária Terézia 1767-es úrbéri szabályozásával jogilag is konzerválódott a nemzetgazdasági szempontból hátrányos, nagybirtokon alapuló birtokszerkezet. A jogi szabályozással megtörtént a jobbágyok addigi közös használatában lévő erdeinek szántóföldi célú kisajátítása. A megmaradt erdők főhaszonvételét azonos fajtájú és korú sűrű faültetvényeivel már az ipari célú faárutermelés jelentette, amely alkalmas volt a hosszú, egyenes gerendáknak való fatörzsek fejlődésére. Az ilyen erdőkben lecsökkent a talajszint közeli növényzet. Ez egyrészt kevesebb táplálékot jelentett a haszonállatok számára. Másrészt az erdőirtások és az erdőültetvények jellegének megváltozása következtében a csapadékvíz rövidebb idő alatt érte el a folyókat, amely tavasszal és ősszel árvizeket, nyáron szárazságot okozott. Ez egyre inkább felvetette az árvízi védekezés és a mezőgazdasági öntözés megoldásának szükségességét. A nagyüzemi gabonatermesztés felvirágzása és külpiacokon történő értékesítése pedig a szállításra alkalmas vízi útrendszer megteremtését igényelte. Nem véletlen, hogy a XIX. század egyik központi nemzetgazdasági kérdése az Alföld víztérképének átrajzolása, a folyamszabályozás és öntözőcsatornák kialakításának ügye lett. Mindez az áteri gazdálkodás felszámolását eredményezte.⁵

A vízkérdés szabályozásának komoly igényére mutat rá az a körülmény, hogy amíg a korábbi évszázadok során a vizekre vonatkozó jogi szabályozás csak elvétve jelent meg törvényeinkben, addig az 1800-as években – s különösen is annak utolsó harmadában – az országgyűlés sorra alkotta meg a vízjogi tárgyú törvénycikkeket.⁶

3. A természetjog mint a racionális gazdálkodás állami koordinációjának megalapozója

A XVI. század óta az állam hatékony igazgatásának kérdésköre került a társadalom jelenségeire magyarázatot kereső eszmék fókuszába. A társadalom önszervezési mechanizmusát kutató természetjog a XVII. századtól erőteljesen racionalista fordulatot vett. Ennek folyamányaként a felvilágosodás eszmeiségét szem előtt tartva a XVIII. és XIX. század fordulójára egy sajátos észjogi verziót hozott létre, és *észjogtan*, *észjogtudomány* néven az elméleti jogtudomány szinonimájává vált.⁷ Elnevezésével arra utalt, hogy – a szigorú értelemben vett racionalizmuson alapuló korábbi természetjoggal szemben – „*a jogok forrása erkölcsi igazolhatóságukban rejlik*”,⁸ amely a tiszta ész által a formális logika segítségével kikövetkeztethető. Az Immanuel Kant *morális fordulatát* befogadó új természetjogi irányzat a jogok forrását már nem az ember ösztöneiből vezette le, hanem abból a tételtől indult ki, hogy az ember racionális

⁵ Andrásfalvy 2013, 1313–1321.

⁶ 1840. évi IV. tc.; 1840. évi X. tc.; 1840. évi XXXVIII. tc.; 1867. évi XIII. tc.; 1868. évi I. tc.; 1870. évi X. tc.; 1870. évi XIX. tc.; 1868:XXV. tc.; 1870. évi XXXIV. tc.; 1871. évi XIX. tc.; 1871. évi XXI. tc.; 1871. évi XXXIX. tc.; 1871. évi XL. tc.; 1874. évi XI. tc.; 1876. évi XLIII. tc.; 1879. évi XXV. tc.; 1879. évi XXXIV. tc.; 1879. évi XXXV. tc.; 1880. évi XX. tc.; 1880. évi XXXIX. tc.; 1880. évi XL. tc.; 1881. évi LXI. tc.; 1882. évi VII. tc. 1882. évi XXVI. tc.; 1884. évi XIV. tc.; 1884. évi XXXV. tc.; 1885. évi VIII. tc.; 1885. évi XV. tc.; 1885. évi XXIII. tc.; 1885. évi XXVII. tc.

⁷ v. ö. Szabadfalvi 2011, 1–13.

⁸ Balogh 2015, 13.

lényként képes ösztönein felülemelkedve irányítani cselekedeteit, így tetteiért erkölcsileg is felelős.⁹

E természetjogi szemléletmód középpontjában az ember áll. Elvei és eszközrendszere az ember életfeltételeinek jobbítását szolgálja azáltal, hogy a tiszta ész segítségével kísérli meg felismerni és megkülönböztetni az erkölcsileg helyest a helytelentől. Az emberre a természetjog morális értelemben úgy tekint, mint aki képes arra, hogy megkülönböztesse a jogost a jogtalantól. Nem az a kérdés számára, hogy mit tehet meg a természeti törvények, fizikai adottságai szabta keretek között, hanem az, hogy mit szabad megtenni, vagyis az, hogy mi az, amit az ésszerűség alapján meg kell, hogy tegyen.¹⁰

Ebből az új aspektusból dolgozta ki elméleti megállapításait a gyakorlati alkalmazás számára, amelyben fontos szerepet tulajdonított a közösség érdekében történő államigazgatásnak. Egy korszerű, legitim jogrenden alapuló és racionálisan szervezett állam működtetésének elveit igyekezett feltárni. Ennek során az államnak mint politikai közösségnek a gazdasági, társadalmi, politikai folyamatok irányításában döntő szerepet szánt. Kí dolgozta elméletét arra vonatkozóan is, hogy az állam milyen alapon avatkozik be az egyén gazdasági és magánügyibe. Központi gondolatává a közjó megvalósítását tette, amelynek érdekében az államot széleskörű jogosítványokkal ruházta fel. Biztosítani kívánta a magánérdek érvényesülését is, a sokrétű magánérdeket azonban a közösségi célok mentén igyekezett összefogni. Mindez egy modern közigazgatás megszervezését, működtetését kívánta meg.

A természetjog észjogi változatának érdeme, hogy koherens rendszerben munkálta ki az individuális jogok és a belőlük levezetett közjogi szabályozás elvi alapjait. Ez a természetjogi irányzat a XIX. század első évtizedeiben *a magyar jogelméletben is gyökereket* vert, és a korabeli latin nyelvű jogi irodalomban lelhető fel.¹¹

⁹ Bayer 1998, 157.

¹⁰ „*Si igitur quaeratur de jure, et injuria, non quaeritur, quid possimus, h. e. quid juxta leges physicas per vires naturales valeamus, sed quid liceat nobis, h. e. quid nobis juxta leges rationis competat.*” Szibenliszt 1820, 1–2., v.ö. Kant 1991, 325.

¹¹ A tanulmányban felhasznált latin nyelvű művek: Carl Anton Martini: *De lege naturali positiones in usum Academicarum Hungariae, Pars Theoretica*, Budae, Typis Regiae Universitatis, 1795, Carl Anton Martini: *Positiones de iure civitatis in usum auditorii Vindobonensis*, Vindobonae, Typis Ioann. Thom. nobilis de Trattern, 1779., Francisci Nobilis de Zeiller: *Jus naturae privatum, Editio Germanica tertia Latine reddita a Francisco Nobili de Egger*, Viennae, apud Car. Ferdinandum Beck, MDCCCXIX (1819)., Franz Edlen von Zeiller- Franz von Egger: *Das natürliche öffentliche Recht, nach den Lersätzen des seligen Freyhern C. A. von Martini vom Staatsrechte, mit beständiger Rücksicht auf das natürliche Privat-Recht des k. k. Hofrathes Franz Edlen von Zeiller/von Franz Egger*, Wien und Triest: Geistinger Band 2., 1810., Szibenliszt Mihály: *Institutiones juris naturalis, conscriptae per Michaellem Szibenliszt*, Tomus I. Jus naturae extrasociale complectens, Jaurini, Typis Leopoldi Streibig, 1820., Szibenliszt Mihály: *Institutiones juris naturalis conscriptae per Michaellem Szibenliszt* Tomus II. Jus naturae sociale complectens, Eger, 1821., Virozsil Antal: *Epitome juris naturae seu universae doctrinae juris philosophicae*, Pest, Typis Josephi Beimel, 1839. – A latin nyelvű szövegrészek értelmezése a tanulmány szerzőjének fordításán alapul.

A víz jogi szabályozására vonatkozóan ugyan nem dolgozott ki speciális tételeket, az elmélet egyes részei azonban olyan szempontokat tartalmaznak, amelyek a vízre mint a jogi szabályozás tárgyára is megfelelően vonatkoztathatók.

4. A természeti erőforrások tulajdonjogának koncepciója

A természetjog által célul kitűzött közjó szempontjából előnyös vízgazdálkodás nem nélkülözheti a vizek tulajdonjogát érintő kérdések tisztázását, melynek során összhangot kell teremteni a magán és a közérdek között. A természetjog rendszerében a közjogi jogintézmények eredendően *individuális* jogintézményeken alapulva, azokból levezetve kerülnek kifejtésre, kifejezve azt a meggyőződést, hogy „*a civil társadalom összes joga azokból a jogokból származtatható, amelyek eredetileg az egyénhez tartoztak*”.¹² Az individuális jogok között az egyik legmeghatározóbb jelleggel a tulajdonjog bír, ami a víz feletti rendelkezés szempontjából is megkerülhetetlen jogintézmény.

A természetjog az individuális jogok között velünk született és szerzett jogokat különböztet meg, amelyek közül az első kategóriát a formális jogegyenlőség (*aequitas iurum*) és az elidegeníthetetlenség (*inalienabilitas*) jellemzi, kiegészítve ezt a tételt azzal, hogy a velünk született jogok materializálást tűrő típusai esetében fennáll az elidegenítés lehetősége.¹³ A szerzett jogok esetében a jogszerzés, mivel ezáltal saját hatáskörünket bővítjük, másokét pedig egyidejűleg korlátozzuk, a természetjog értelmezése szerint csakis feltételesen történhet meg. A szerzett jogok olyan jogosultságokat tartalmaznak, amelyek az embert valamilyen véghezvitt tény alapján illetik meg. Ilyen megfontolásból sorolható a szerzett jogok kategóriájába a tulajdonjog, amelyet a természetjog egy adott dolog állagával és az abból származó egyéb hasznnal történő saját belátás szerinti rendelkezés jogaként definiál.¹⁴ A tulajdonjog szerzett jogként történő meghatározása nem jelenti azt, hogy az ne lenne alapvető jog.¹⁵ Velünk született jogként ugyanis azért nem lehet értelmezni, mert ha így tennénk, akkor bárki, bármilyen dolgot tulajdonaként önkényesen használhatna. Ezzel szemben a tulajdonjog alapján csakis a tulajdonost illeti meg az a jog, hogy a dolgot mindenki más kizárásával használhassa.¹⁶

¹² Strauss 1992, 132.

¹³ „*Formale jus (personalitatis) est necessarium, inalienabile [...] E contra omne materiale jus connatum est contingens, alienabile. [...] Ideo etiam haec [jus]aequitatis non est per se subsistens jus, sed potius proprietatis omnium iurum connatorum.*” Szibenliszt 1820, 53. v.ö. Zeiller & Egger 1819, 55.

¹⁴ „*Acquirere jus significat, nostram juris sphaeram ampliari, et aliorum restringere. Quod nisi velimus esse iniusti, non nisi supposito quodam facto fieri potest; hinc jura acquisita sunt, quae homini competere sola ratione intelliguntur proposito quodam facto, et systematica eorundem expositio est objectum juris hypothetici naturalis. [...]* Inter jura acquisita primum est jus dominii, quod est objectum juris hypothetici naturalis” Szibenliszt 1820, 65., v. ö. Zeiller & Egger 1819, 76–78.

¹⁵ „*Verum igitur est titulum originariae acquisitionis subjective consideratum remote in jure personalitatis proxime vero in jure connato rebus utendi situm esse*” Szibenliszt 1820, 78., v.ö. Zeiller & Egger 1819, 76–78.

¹⁶ „*Jus dominii non esse connatum, sed acquisitum, patet. Nam jus dominii cum jurebus connatis stat in contradictione: quia vi iurum connatorum quilibet qualibet re externa pro arbitrio uti potest, vi juris dominii autem dominio competit jus omnes reliquos ab usu rei excludendi.*” Szibenliszt 1820, 76., v. ö. Zeiller & Egger 1819, 78.

A természetjog a tulajdonjogot a megszerzése szempontjából vizsgálja, s e tekintetben az eredeti szerzés mód vizsgálatának van elsődleges jelentősége, mint olyannak, aminek jogszerűségén valamennyi származékos tulajdonszerzés alapul.¹⁷ Az eredeti tulajdonszerzésnek a klasszikus három feltételét állítja fel: 1) az objektíve megszerzhetőséget, vagyis hogy a dolog mások jogának sérelme nélkül legyen megszerzhető; 2) szubjektíve, azaz a szerző alanyra tekintettel történő birtokbavételt (*apprehensio*); s végül 3) ennek külvilág felé történő jelzését, regisztrálását (*signatio*).¹⁸

A tulajdonjog alapvető jogként való értelmezését a természetjog azzal támasztja alá, hogy annak eredetét nem az államtól származtatja, a tulajdonjog attól függetlenül is fennállhat.¹⁹ Ezzel együtt azonban leghatékonyabban csak az állam képes megteremteni azt a biztonságot, amiben a tulajdonjog viszonylag sértetlenül érvényesíthető. Az állam által nyújtott védelem még emellett is a leghatóságabbnak bizonyul, hogy a tökéletes biztonság elérése állami keretek között is utópisztikus cél.²⁰ E relatíve biztonságos lét megteremtése érdekében az államnak kötelessége tehát, hogy megfelelő törvények által előírja és garantálja a tulajdonszerzés jogos módjait, a tulajdonjog védelmét.

Az államnak ez a kötelezettsége azonban nem jelenti azt, hogy a tulajdonjog érvényesítését a köz érdekében ne korlátozhatná, amely lehetőségnek az indokát a természetjog a *Salus rei publicae*-ként tételezett legfőbb törvényre vezeti vissza. A természetjog szerint ugyanis e legfőbb törvényből származik a polgárok törvényes szabadságának eszméje, amely valamennyi polgárt felhatalmaz arra, hogy egyéni céljait szabadon és jogszerűen mindaddig kövesse, amíg azok nem ellenkeznek az állam, azaz a teljes közösség céljával. Ez az alapja annak a természetjogi tételnek, hogy a polgár cselekvési szabadsága az állam által csak a köz érdekében korlátozható. Az egyének tehát megvan a saját jogköre, cselekvési szabadsága, amelynek védelmezése az egész állam kötelessége.²¹

A természetjog tulajdoni helyzetére tekintet nélkül az állam javai (*bona civitatis*) között tartja számon mindazon természeti erőforrásokat, amelyek az állam céljainak megvalósítására alkalmas eszközként szolgálhatnak. Természetyszerűleg ez az állítás vonatkozik a vízre, mint természeti erőforrásra. A természetjog a dolgok osztályozása terén egy speciális, az állam célját figyelembe vevő csoportosítással él.

¹⁷ „*jam ideo [...] quia in originaria justa existentia derivativae acquisitionis sita est.*” Szibenliszt 1820, 70.

¹⁸ „*Itaque tria sunt requisita originariae acquisitionis domini: 1-um est objectivum, ut nempe objectum immediate sit acquiribile, quin aliorum jus violetur, 2-um et 3-um est subjectivum, quia subjectum acquirens spectat, nempe apprehensio, et signatio.*” Szibenliszt 1820, 81.

¹⁹ „*Ideo certum est omne dubium circa talia signa non nisi in Civitate per determinatas dispositiones tolli posse; at propterea non sequitur „jus domini ex effectu societatis civilis esse derivandum, societas enim civilis domini titulum non creat, ut Rousseau erronee docuit, sed societas civilis dominium tantum conservat, et tuetur.”* Szibenliszt 1820, 81.

²⁰ „*an jus domini sine Civitate satis securum foret? Respondemus plene convicte cum adversariis nostris, tantum in Civitate verum, securumve dominium dari posse, quamvis etiam in Civitatibus omnimoda securitas haberi non possit.*” Szibenliszt 1820, 81.

²¹ „*proinde singulus habet suam juris spheram, cujus protectio toti Civitati incumbit (§ 47.). Cum porro in omni societate per commune bonum ipse finis societatis, quatenus obtinetur, et per salutatem publicam non impeditus progressus ad finem societatis obtinendum intelligatur, clarum est, cur fini Civitatis, vel jurium securitati commune bonum, vel salus publica substitui possint.*” Szibenliszt 1821, 64.

A természeti erőforrást jelentő javak (*bona civitatis*) vagy valamely személyek tulajdonában állnak (*bona propria*), vagy elfekvő javakként (*bona iacentia*), azaz konkrét személyek uralma alatt nem álló dolgokként (*bona adespota*) jelennek meg az állam területén. Ez utóbbi kategória nem fedí le teljes mértékben a *res nullius*, azaz a senki dolga fogalomkörét. Az állam területén elfekvő javakat ugyanis nem okkupálhatja bárki szabadon. Eredeti tulajdonszerzés tárgya ilyen vagyion nem lehet, hiszen arra az állam területi felségjoga (*ius territoriale*) vonatkozik. Azon javak viszont, amelyek felett bizonyos személyek tulajdonjoga áll fenn, egyfelől képezhetnek magántulajdont (*bona privata*), másfelől közjavakként tartozhatnak a közösség tulajdonába (*bona publica*). A további differenciálás szerint a közjavak körében vannak olyan dolgok, amelyek – bár mindenki tulajdonát képezik – mégis az egyes személyek használatában állnak. Ilyenek a folyók, a folyópartok, a hegyek, az utak stb. Azokat a dolgokat viszont, amelyek nem állnak az egyes személyek használatában, de valamennyi polgárt megilletik, a természetjog az állam patrimonialis vagyónának (*patrimonium civitatis*) nevezi. Ilyenként említi meg a természetjog a középületeket, a köztelkeket, tavakat, bányákat, stb. A javaknak ez utóbbi kategóriáját sorolja a természetjog ahhoz a vagyonkörhöz, amit általában kincstári vagyonnak (*bona Camerae*) hívnak, illetve amelyeket a monarchikus államokban korona-javak (*bona Coronalia*), a köztársaságokban nemzeti vagyion (*bona nationalia*) elnevezéssel ismernek.²²

Az állam jogköre az államcél, azaz a közjó megvalósítása érdekében az államban elfekvő javakra és a közjavakra egyaránt kiterjed, sőt az állam közérdekből bizonyos esetekben a magánvagyonra is igényt tarthat. A természeti erőforrások, így a víz és az annak keretét adó földtulajdon feletti rendelkezés szabályozását a fentiek értelmében az állam közösségi szemlélete határozza meg. Ennek érvényesítése pedig a hatékony kormányzás feladatkörébe tartozik.

5. A tulajdoni viszonyokba történő állami beavatkozás alapja: a *ius eminens*

A természetjog tulajdoni szabályozása a természeti erőforrásokra – így a vizek természetes állapotukban előforduló formáira is – úgy tekint, mint a társadalom, az ország szempontjából fontos környezeti értékekre. Ezen értékek – tulajdoni formájukra tekintet nélkül – az állam szempontjából olyan vagyonnak minősülnek (*bona in civitate, dominium nationale*), amelynek megőrzésére, gyarapítására, igénybevételére a természetjog az állam számára különleges jogi eszközöket biztosít, s amely eszközöket az államnak a hatékony kormányzás során érvényesítenie kell.

A hatékony kormányzás legfőbb jellemvonását a természetjog elsődlegesen a célhoz kötöttségben ragadja meg. Az állam a legmagasabb szintű politikai egységként egyedül rendelkezik azzal az alapvető joggal, melynél fogva az érvényes jogrend által meghatározza azokat az eszközöket, amelyek az állam céljának megvalósításához szükségesek, valamint feljogosítja ezek foganatosítására. Ehhez olyan intézkedések szükségesek, amelyek a fennhatósága alá tartozó valamennyi személy úgymond

²²„Haec etiam bona Camerae, in monarchiis Civitatibus bona coronalia, in republicis bona nationalia appellantur” Szibenliszt 1821, 177., v. ö. Martini 1779, 57., Zeiller & Egger 1819, 165–166., Virozsil 1839, 366.

kormányzását ténylegesen lehetővé teszik. E jog gyakorlását nevezi a természetjog az állam kormányzásának (*civilis gubernatio*), ami annyi és olyan jellegű jogosultság gyakorlásában nyilvánul meg, amennyi és amilyen jelleggel az állam általános és aktuális céljának eléréséhez szükséges.²³

A természetjog a tulajdonjogot is az emberi célok megvalósítására szolgáló eszköznek, nem pedig célnak tekinti. A szabadságból levezetett tulajdonrendszert mint jogintézményt az állam garantálja, fő célja a szabadságjogok biztosítása, ekként a tulajdon védelme. Az állam e védelmi feladatát a számára biztosított megfelelő szabályozási, s egyszersmind korlátozási eszközök jogszerű igénybevételével képes ellátni. Ennek érdekében az állam a területi felségjogából (*ius territoriale*) eredőben a saját nemzeti vagyona felett tulajdonjoggal rendelkezik, az állam tulajdonosi funkcióját közhatalmi funkcióként, azaz közhatalmi jogosultságként (*imperium*) gyakorolja. Ebből következően közérdekből szabályozza a területén lévő magánjogi viszonyok alakulását. A *summum ius, summa iniuria* elvre hivatkozva a korlátlan magántulajdont nem tartja elfogadhatónak, mivel a közjó – beleértve más állampolgárok védendő magánérdekét is – bizonyos esetekben a magántulajdon korlátozását teszi szükségessé. Ez az állam rendkívüli jogköre (*ius eminens*), amelyet – mivel az az állam területi felségjogán alapuló tulajdonosi jogköréből ered – *dominium emines* elnevezéssel is illettek. Az *eminens* jelző ezen állami jogosultság kettős irányultságát is kifejezi. Utal egyfelől a *maxima societas*-ként fellépő állam jogkörének sajátos, a területén minden más hatalmi jogkörön felülemelkedő legfőbb hatalmi jellegére (*imperium*), másfelől e hatalom gyakorlásának kivételes lehetőségére.

Abból a megfontolásból, hogy állam elsődleges feladata polgárai számára a jogok zavartalan gyakorlásának garantálása, az állam magánviszonyokba történő beavatkozása csak kivételes (*eminens*) jelleggel, mégpedig közérdekű céllal történhet meg. Azokat a közérdekű célokat, amelyek a víz jogi szabályozását érinthetik a XIX. század eleji természetjog elsődlegesen az állam rendészeti feladatkörét (*ius polítiæ*) illetően fejti ki. Értelmezésében a *ius polítiæ* olyan eszközök meghatározására és alkalmazására irányul, amelyek – amellet, hogy alkalmasak a magántulajdon megvédésére és gyarapítására – megfelelő életvitelt biztosítanak a polgárok számára.²⁴ Emellett ez az állami jogkör indirekt módon az állam biztonságának védelmét, az ez ellen ható erők elhárítását is szolgálja.²⁵ Az elméleti munkák a konkrét feladatokat három cél érdekében csoportosítják: 1) az életvitel alapvető szükségleteinek biztosítása (*ius polítiæ respectu rerum necessariarum*), 2) a hasznos dolgok biztosítása (*ius polítiæ respectu rerum utilium*), 3) és a szabadidő kellemes eltöltésének kellemes biztosítása (*ius polítiæ respectu rerum*

²³ „*Civitatì essentielle Imperium civile [...] est jus media ad finem Civitatis jure valido determinandi, et exequendi [...] b. e. actiones omnium subditorum ad communem securitatem pro arbitrio dirigendi, et cum hae directio in suo exercitio etiam Civitatis gubernatio vocetur [...]. Eum [imperium civile] tot juribus gaudere, quot necessaria sunt ad finem Civitatis assequendum.*” Szibenliszt 1821, 166–167., v. ö. Martini 1779, 18., Zeiller & Egger 1819, 49.

²⁴ Martini 1779, 158.

²⁵ „*Haec notio convenit cum recentiorum notion, qui Politiã definiunt, esse complexum remediorum, quibus securita [...] promovetur.*” Szibenliszt 1821, 158–159., v.ö. Zeiller & Egger 1819, 163–167., Virozsil 1839, 329–335.

incundarium). Az e célokból alkalmazandó egyes eszközök egy része e feladatok előmozdítását hivatottak elősegíteni, más eszközök pedig a közcélok akadályait igyekeznek elhárítani.

Az e csoportosításban megjelenő közérdekek érvényesítésére – ha a víz jogi szabályozását tartjuk szem előtt – az alábbi állami feladatokat, jogosultságokat találjuk a korabeli természetjogban:

Az életszükségletek biztosítása (*ius de vitae necessariis prospiciendi*) között az egészséges ivóvíz ellátás, valamint szennyvízelvezetés biztonságos megszervezése, lebonyolítása, és az ezeket veszélyeztető események megakadályozása. Ez olyan intézkedéseket is érint, amelyek alkalmasak az árvíz – és egyéb, vízzel összefüggő katasztrófák, bűncselekmények, terrorcselekmények – megakadályozására és elhárítására. Az egészséges ivóvíz ellátás mindenki számára történő biztosítását szolgálja a víz hatósági árának megállapítása (*ius rerum pretia levia reddendi*), valamint az arra rászorulóknak számára biztosított szociális intézkedések (*ius egenis prospiciendi*). Az alapvető szükségletnek tekintett egészségügyi ellátás (*ius sanitatem curandi*) terén gondolhatunk olyan intézkedések megtételére, amelyek az egészségügyi, gyógyászati célú vízfelhasználás érdekében történnek.

A hasznot termelő tevékenységek támogatása során az állam elősegíti a mezőgazdaság prosperitását (*ius agriculturam promovendi*), melynek része lehet a öntözővíz biztosításának elősegítése, a talajvíz- és árvízkárok elleni védelem, a károshárítás. Az ipari termelés támogatása (*ius opificia perficiendi*) tárgyában szabályozni kell a víz ipari felhasználásának kérdéseit.

Az emberek erkölcsi jellemének, társas kapcsolatainak, szellemi életének és szórakozási, kikapcsolódási formáinak színvonalas garantálását célozza a szabadidő eltöltésének biztosítására irányuló állami intézkedések köre (*ius civium incunditati*). Ez érinti mind a közösségi, mind pedig a magánkezdeményezésen alapuló, e célokat szolgáló építkezések támogatását, így a vízzel kapcsolatban gondolhatunk például strandok, uszodák, vízi sportlétesítmények létrehozására.

A fentiekben megfogalmazott célok érdekében, amellet, hogy az állam konkrét támogatásokat, ösztönzéseket adhat polgárai számára, kivételes (*eminens*) jelleggel korlátozhatja is polgárainak szabadságát. Az államhatalom kiterjed minden olyan dologra, amely egyrészt alkalmas eszköznek mutatkozik az állam céljának elérésére, másrészt azon dolgokra is, amelyek a cél elérésében akadályozzák. A *ius eminens* tehát az állam területén található azon dolgokra is vonatkozik, amelyeknek magánkézben való birtoklása gátolja az állami célok megvalósítását, és e helyzet megszüntetésével, azaz a magántulajdonból való kivonással e dolgok az állami célok elérésére szükséges és hasznos dolgokká válnak.

Az állam számára fenntartott e lehetőség terén elsődleges szempontnak a közérdek mellett a fokozatosság elvének követése minősül. Az állam e lehetőségének gyakorlása során be kell, hogy tartsa a fokozatosság elvét.

E tekintetben a *ius eminens* érintheti a magánvagyon egész állagát, de különleges esetekben kiterjedhet az állampolgárok személyes szolgálatának igénybevételére is, úgy mint háborús veszély esetén katonai szolgálatra, vagy katasztrófavédelmi műveletekre, így például árvizek elleni védekezés során igénybe vett személyes szolgálatra kötelezésre.

Ezért nevezi e jogkört a korabeli szakirodalom *ius supereminens*-nek is, utalásképpen arra, hogy a honpolgárok vagyoni és személyes képességére egyaránt kiterjed.²⁶ Tekintettel arra, hogy ez az állami cselekvés akár drasztikusan is korlátozhatja az állampolgárok jogait, ezért annak gyakorlása során meghatározott követelményeknek kell megfelelni: 1) Gyakorlása kizárólag az állam céljának érdekében történhet, és csak akkor, ha az állami célok elérésére ez tekinthető az egyedüli hatékony eszköznek. Következésképp a fokozatosság elve alapján mindaddig, amíg az állam célja ennél kíméletesebb eszközökkel is elérhető, ezzel a joggal jogszerűen élni nem lehet; 2) E jog gyakorlásának joglapja kizárólag szükséghelyzet, vagy a közösség számára egyfajta nagyobb haszon elérése lehet. Végző soron azonban nem lehet más indoka, mint az állam érdeke, a közjó (*ratio status*). 3) Azoknak a személyeknek, akiknek vagyonával vagy személyes hozzájárulásuk igénybe vételével szemben az állam e jogot gyakorolta, kártalanítás (*resarcitio damni*), megfelelő kompenzáció jár.²⁷

6. Az állam további jogi eszközei: *ius financiae*, *ius tributi*

A természetjog az államot saját gazdasági életének hatékony irányítása érdekében további magántulajdont érintő jogi eszközzel is felruházza. Az állam pénzügyi jogköre (*ius financiae*), valamint az e jogkörből származó adókiivetés joga (*ius tributi*) – szemben a kisajátítás jogával, amely a magántulajdon állagát, tőke részét érinti – kizárólag a magánvagyon jövedelmeire terjed ki.²⁸ Arra már azonban a XIX. századi természetjogi gondolkodás rendszerező elmélete is rámutatott, hogy az egyes adófajták eltérnek egymástól abban a tekintetben, hogy milyen célból vetették ki, illetve milyen célra fordítják azokat, továbbá, hogy az adóalany milyen jellegű tevékenységéhez kötődik, s hogy mennyire számítanak szükségképpenieknek.

Az adóztatás célját a természetjog is elsődlegesen az állam működtetéséhez szükséges anyagi források előteremtésében (*ad sumtus publicos*) határozza meg. Amennyiben a közjavakból az állam céljára szükséges összegek nem állnak rendelkezésre, akkor az állam polgárainak kell biztosítaniuk az ezekhez szükséges

²⁶ „*Quare dominium eminens res subditorum proprias versatur; potestas vero eminens in personas exercetur. Utrumque venit nomine juris eminentis, supereminentis, quia super jura, ac dominia privatorum omnia eminet*” Szibenliszt 1821, 189–190., v. ö. Kautz 1871, 164., Martini 1779, 62., Virozsil 1839, 376–377., Zeiller & Egger 1810, 230–231.

²⁷ „*Conditiones, sub quibus justum exercitium juris eminentis agnoscitur, sunt sequentes: 1) Exercitium juris eminentis tantum propter finem Civitatis fiat; [...] 2) Si super bonis, vel personalibus praestationibus unius vel aliquorum pro bono Civitatis per Imperantem disponatur, iis, qui praecipuo onere gravati fuerunt, simus ac finis Civitatis admittit, resarcitio damni fieri debet [...] 3) In solo statu necessitatis, vel majoris cujusdam utilitatis reperitur sufficiens ratio, ex qua jus eminens intelligi possit, quae ratio justifica, seu principium juris hujus cum ratio status adpelletur, dicere possumus, jus eminens in ratione status fundari.*” Szibenliszt 1821, 152–153., v.ö. Martini 1779, 62., Zeiller & Egger 1809, 232–234., Virozsil 1839, 379–383.

²⁸ „*Modus, quo potestas fincialis in bona privata exerceri potest, est duplex: nempe vel quad quaedam solum consecraria, vel quoad ipsam borum substantiam. [...] Si potestas fincialis in consecraria bonorum privatorum exercetur, jus tributi sensu lato nominari potest*” Szibenliszt 1821, 186., v. ö. Martini 1779, 60–61., Zeiller & Egger 1809, 226., Virozsil 1839, 371.

eszközöket.²⁹ Az állam pénzügyi hatalma azonban kizárólag oly mértékben érvényesülhet, amennyire a rendelkezésre álló közvagyonon felüli állami szükséglet ezt indokolja.

Az adókiivetésnek azonban van olyan sajátos fajtája is, amikor az adóztatás alapja és indoka a közjavakon fennálló magáncélú haszonélvezet (*ususfructus*), azaz egy *dolog* – lehetőleg állagromlás nélküli – használata. Az ilyen jellegű adó elnevezése *vectigal*, vagyis díj, az erre vonatkozó jogot pedig díjszabály jogának, *ius vectigalis* nevezik. A gyakorlatban leginkább elterjedt ilyen jellegű adók a közutak, hidak, piacok használatáért fizetendő díjak, valamint – a természetes vizek tekintetében – a folyóvizek, tengerszorosok, tengeri kikötők (*maris vectigal*) vagy akár a természetes vízkészletek használatáért fizetendő díjak. A mai értelemben ilyen *vectigal* típusú adófajtának számítanak a környezeti elemek, azaz a természeti környezet terheléséért, magáncélú használatáért (például talajvízterhelésért) fizetendő hozzájárulások.

A rendszerezés során azonban az elmélet *taxa* elnevezéssel külön kategóriába sorolta azt az adófajtat, amelyet olyan szolgáltatás igénybe vételéért kell fizetni, amely szolgáltatást közköltésen tartanak fenn. Ebben a felosztásban, amennyiben közpénzből fizetett közszolgáltatásként az állam illetve az önkormányzatok működtetik az ivóvíz ellátást, szennyvíztisztítást, az értük fizetendő összeg egyfajta adónak (*taxa*) lenne tekinthető.

A korabeli természetjogi szerzők öt pontban foglalták össze az állami adópolitika jogszerű gyakorlásának legáltalánosabb elveit: (1) A közköltésekhez való hozzájárulás mértékének meg kell egyeznie a költsérfordítás szükséges mértékével. (2) Az állam rendkívüli kiadásai esetén – a magánvagyon állagát érintő kisajátítási jog gyakorlásánál is alkalmazott elvhez hasonlóan – a költsérfordítás szükségességének megszűnésével meg kell szüntetni a magánvagyonból történő hozzájárulás kötelezettségét. (3) A hozzájárulásokat a polgárok anyagi lehetőségeihez kell mérni, aki többre képes, annak többel is kell hozzájárulnia a közkiadásokhoz, hiszen a tehetősebbek a közjavakból is nagyobb hasznot élveznek. A polgári egyenlőség természete kívánja meg azt, hogy a gazdagabbak és a szegényebbek közösen vegyenek részt a közös célok megvalósításában. Ahhoz azonban, hogy az állam céljai hatékonyabban valósuljanak meg, a tehetősebbeknek nagyobb részt kell vállalniuk ennek érdekében. (4) Mivel a polgárok fogyasztása a hozzájárulás a mértékétől függ, az egyenlőtlenségek kiküszöböléséhez célszerű, ha az alapvető létfenntartási cikkek terén a szegényekre a lehető legkevesebb terhet rakódjék. (5) Önmagában vagy saját természetéből adódóan senkit – legyen az természetes vagy jogi személy – nem illet meg immunitás az állam magánvagyonra kiterjedő pénzügyi hatalmával szemben.³⁰

²⁹ „*Si illud, nulla est justa ratio, ob suam privati ad partem suorum bonorum suppeditandam adstringi, et Imperans potestatem financialem exercere possit: contra si hoc, potestatem financialem jure exercet in bona privata.*” Szibleniszt 1821, 184., v.ö. Martini 1779, 59–60., Zeiller & Egger 1819, 223–224.

³⁰ „*Ex dato principio, et fine potestatis financialem in bona privata fluunt sequentes ejusdem justis limitibus: 1) mensura praestationum cum necessitate erogationum congruat; [...] 2) Cessante necessitate erogationum praestationes quoque adoleri debent; [...] 3) Praestationes sint pro ratione facultatum civium; [...] 4) Quatenus pro mensura praestationum consumptio civium eligitur, eatenus rebus ad vitam necessariis, velut pani, carni, lignis, quam minima onera, contra iis, quae soli commodati, et voluptati inserviunt graviora imponatur, [...] 5)*

7. Összegzés

A fentiekből láthattuk, hogy a vízügy terén a Kárpát-medence természeti állapotára, vízgazdálkodására milyen jelentős kihatással volt Magyarország mindenkori gazdasági, bel- és külpolitikai, valamint társadalmi viszonyainak folyamatos változása. A vízgazdálkodás és annak jogi szabályozása terén egyre aktívabb szerepet játszott az állam. Ehhez szolgált elméleti alapul a XIX. század első felében a természetjog észjogi irányzata. E természetjog érdeme, hogy koherens rendszerben munkálta ki az individuális jogok és a belőlük levezetett közjogi szabályozás elvi alapjait. A víz jogi szabályozására vonatkozóan ugyan nem dolgozott ki speciális tételket, az elmélet egyes részei azonban olyan szempontokat tartalmaztak, amelyek a vízre mint a jogi szabályozás tárgyára is megfelelően vonatkoztathatók voltak. Az állam a természeti erőforrásokat, így a vizet is nemzeti vagyona részeként tartja számon. Tulajdoni helyzetükre tekintet nélkül olyan szabályozási tárgyként kezeli, amelynek során *ius emines* jogköréből fakadóan beavatkozhat a társadalom tulajdonjogi viszonyaiba. Ennek az állami beavatkozásnak a jogszerű szempontjait fogalmazza meg a korabeli természetjog. Az államnak egyrészt biztosítania kell a magánérdek védelmét, másrészt azonban – szigorú feltételek betartása mellett – a magánérdekkel szemben is érvényesítenie kell a közérdek céljait.

In se, et natura sua nulli civi, sive sit persona physica, sive moralis competit immunitas a potestate financiari quoad sua bona.” Szibenliszt 1820, 185–186., v. ö. Martini 1779, 60., Zeiller & Egger 1809, 224–226.

Irodalomjegyzék

1. Andrásfalvy B (2013) A víz a magyar történelemben, *Magyar Tudomány* 13(11), pp. 1313–1323.
2. Bayer J (1998) *A politikai gondolkodás története*, Osiris, Budapest.
3. Kant I (1991) *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése, A gyakorlati ész kritikája, Az erkölcsök metafizikája*, Gondolat, Budapest.
4. Kautz G (1871) *Az államigazgatás és igazgatási jog alapfonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és birodalmára, Stein Lőrincz bécsi egyetemi tanár után s hazai viszonyainkra és törvényhozásunkra való utalásokkal*, Kiadja Ráth Mór, Pest.
5. Magyar Tudományos Akadémia (2016) Nemzeti Víz tudományi Program, https://mta.hu/mta_hirei/rendszersemeleletu-megkozelites-elindult-az-akademia-nagy-vizprogramja-106471 [2018.09.26.]
6. Martini C A (1779) *Positiones de iure civitatis in usum auditorii Vindobonensis*, Typis Ioann. Thom. nobilis de Trattern, Vindobonae.
7. Martini C A (1795) *De lege naturali positiones in usum Academiarum Hungariae, Pars Theoretica*, Typis Regiae Universitatis, Budae.
8. Schanda B & Balogh Zs szerk (2015) *Alkotmányjog – Alapjogok*, Pázmány Press, Budapest.
9. Strauss L (1992) *Természetjog és történelem*, Pallas Stúdió-Attraktor Kft., Budapest.
10. Szabadfalvi J (2011) Natural Law Tradition in Hungary from the End of the Middle Ages to 19th Century, in: "L'Irocervo" 1. pp. 1–13.
11. Szibenliszt M (1820) *Institutiones juris naturalis, conscriptae per Michaelem Szibenliszt, Tomus I. Jus naturae extrasociale complectens*, Typis Leopoldi Streibig, Jaurini.
12. Szibenliszt M (1821) *Institutiones juris naturalis conscriptae per Michaelem Szibenliszt Tomus II, Jus naturae sociale complectens*, Typis Leopoldi Streibig, Jaurini.
13. Virozsil A (1839) *Epitome juris naturae seu universae doctrinae juris philosophicae*, Typis Josephi Beimel, Pest.
14. Zeiller F & Egger F (1810) *Das natürliche öffentliche Recht, nach den Lersätzen des seligen Freybern C. A. von Martini vom Staatsrechte, mit beständiger Rücksicht auf das natürliche Privat-Recht des k. k. Hofrathes Franz Edlen von Zeiller/von Franz Egger, Geistinger Band 2*. Wien und Triest.
15. Zeiller F & Egger F (1819) *Jus naturae privatum, Editio Germanica tertia Latine reddita a Francisco Nobili de Egger*, apud Car. Ferdinandum Beck, Viennae.
16. Zlinszky J & Balogh D szerk. (2016) *Világunk átalakítása, A fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja, Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 2015. szeptember 25-én elfogadott 70/1. sz. határozata*, Pázmány Press, Budapest.
17. World Resources Institute (2018) <https://www.wri.org/tags/water-stress> [2018.06.20.]

Pál SÁRÝ*
Water law rules in Ancient Rome**

Abstract

*The paper wishes to show the main Roman legal rules connected with waters. These rules are discussed in the following order: (1) the legal position of the sea and the seashore; (2) the rules connected with public rivers (ownership rules, provisions for the sake of the undisturbed navigation, flood protection measures); (3) the rules of building, using, repairing of the public works connected with waters (bridges, aqueducts, sewers, baths); (4) predial servitudes connected with water; (5) the problems of damage caused by rainwater in the field of neighbouring rights (the rules of the *actio aquae pluviae arcendae*).*

Keywords: water law, Roman law, water in Roman law, water protection

1. The legal position of the sea and the seashore

According to the rules of Roman law, the sea (*mare*) and its shore (*litus maris*) were no one's property.¹ The sea and the seashore were by natural law (*ius naturale*) common to all (*res communes omnium*).² The seashore extended to the limit of the highest tide in time of storm in winter (*hibernus fluctus maximus*).³ On the sea everyone had right to sail (*ius navigandi*)⁴ and to fish (*ius piscandi*).⁵ To hinder the practice of these rights was an injury (*iniuria*).⁶

The *praetor* issued an interdict against anyone who had obstructed the navigation on the sea, or the landing on the seashore.⁷ Everyone had right to build a breakwater (*moles*) in the sea, but it was prohibited to cause damage to others in course

Pár Sárý: Water law rules in Ancient Rome – Vízjogi szabályok az ókori Rómában. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 219-254 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.219

* dr. jur., PhD, dr. habil., full professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institution of History and Philosophy of Law, Department of Roman Law, e-mail: jogsary@uni-miskolc.hu.

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Cf. Paul. D. 18,1,51; Inst. 2,1,5.

² Cf. Marci. D. 1,8,2,1; Ulp. D. 8,4,13 pr.; Paul. D. 18,1,51; Cels. D. 43,8,3,1; Inst. 2,1,1. For more about this legal position of the sea and the seashore, see Fenn 1925, 716–727; Fiorentini 2003, 427–484.

³ Cf. Inst. 2,1,3.

⁴ Cf. Ulp. D. 43,8,2,9.

⁵ Cf. Marci. D. 1,8,4 pr.; Gai. D. 1,8,5,1; Ulp. D. 43,8,2,9.

⁶ Cf. Ulp. D. 43,8,2,9; Ulp. D. 47,10,13,7. For more about this type of *iniuria*, see Fiorentini 2003, 381–426.

⁷ Cf. Ulp. 43,12,1,17. For more about this *interdictum*, see Fiorentini 2003, 343–350.

of such building. In the case of a harmful construction of a breakwater it was possible to ask the *praetor* for an interdict.⁸

The fish (*pisces*) lived in the sea were things belonging to no one (*res nullius*), so by the *ius gentium*, anyone could acquire the right of ownership to them by occupation (*occupatio*).⁹ On the sea everyone could build a pile house which was a private property.¹⁰ The island risen in the sea (*insula in mari nata*) belonged to no one, so it could be freely occupied by anyone.¹¹ The stones (*lapilli*) and gems (*gemmae*) found on the seashore – as things belonging to no one – could also be occupied.¹²

Fishermen could freely haul their nets up from the sea, and could dry them on the shore. On the seashore everyone could build a cottage (*casa*) for purposes of retreat.¹³ In such a case the cottage was considered as a private property which ceased as the building collapsed.

2. The rules connected with public rivers

The Roman law made a difference between public rivers (*flumina publica*) and private rivers (*flumina privata*).¹⁴ Ulpian writes the following: "*Some rivers are perennial, some torrential. (...) Some rivers are public, some not. Cassius defined a public river as a perennial one; this opinion of Cassius, which Celsus also approves, is held to be acceptable.*"¹⁵

The public rivers – in a similar way as the sea and the seashore – could be freely used by anyone, it was free to travel by raft, boat or ship in them,¹⁶ to fish in them,¹⁷ to draw water from them,¹⁸ to water animals from them. From a public river, however, it was possible to conduct water only with imperial permission.¹⁹

The banks of the public rivers – in a similar way as the seashore – could be used by anyone, but the river bank (*litus fluminis*) – in contrast with the seashore – was not considered as a thing belonging to no one. As we can read in the Institutes of Justinian, "*the public use of the banks of a river, as of the river itself, is part of the law of nations; consequently every one is entitled to bring his vessel to the bank, and fasten cables to the trees growing*

⁸ Cf. Ulp. D. 43,8,2,8. For more about this *interdictum*, see Fiorentini 2003, 328–342.

⁹ Cf. Gai. 2,67; Gai. D. 41,1,1,1; Ulp. D. 41,1,44; Inst. 2,1,12.

¹⁰ Cf. Pomp. D. 1,8,10; Ulp. D. 39,1,1,18; Pomp. D. 41,1,30,4.

¹¹ Cf. Gai. D. 41,1,7,3; Pomp. D. 41,1,30,4; Inst. 2,1,22.

¹² Cf. Marci. D. 1,8,3; Inst. 2,1,18.

¹³ Cf. Gai. D. 1,8,5,1; Ulp. D. 39,1,1,18; Ner. D. 41,1,14 pr.; Pomp. D. 41,1,50; Inst. 2,1,5.

¹⁴ According to Marcian, "*almost all rivers and harbors are public*" (D. 1,8,4,1: "*flumina paene omnia et portus publica sunt*"). In contrast with this, the following can be read in the Institutes of Justinian: "*all rivers and harbors are public*" (Inst. 2,1,2: "*flumina autem omnia et portus publica sunt*"), which is a rough statement. On the basis of the fragments of the *Digesta* we can unambiguously state that the category of the private river (*flumen privatum*) was not abolished by Justinian.

¹⁵ D. 43,12,1,2–3 (tr. Alan Watson). Cf. Hinker 1992, 179. For more about the legal position of the rivers, see Fiorentini 2003, 59–158.

¹⁶ Cf. Inst. 2,1,4.

¹⁷ Cf. Inst. 2,1,2.

¹⁸ Cf. Paul. D. 39,3,17,4.

¹⁹ Cf. Papir. D. 8,3,17.

there, and use it as a resting-place for the cargo, as freely as he may navigate the river itself. But the ownership of the bank is in the owner of the adjoining land, and consequently so too is the ownership of the trees which grow upon it."²⁰

The Justinianic text-book – following the words of Gaius²¹ – summarizes the main cases of changes of ownership connected with public rivers in this way: "Moreover, soil which a river has added to your land by alluvion becomes yours by the law of nations. Alluvion is an imperceptible addition; and that which is added so gradually that you cannot perceive the exact increase from one moment of time to another is added by alluvion. If, however, the violence of the stream sweeps away a parcel of your land and carries it down to the land of your neighbour it clearly remains yours; though of course if in the process of time it becomes firmly attached to your neighbour's land, they are deemed from that time to have become part and parcel thereof. (...) If, however (as often occurs), an island rises in a river, and it lies in the middle of the stream, it belongs in common to the landowners on either bank, in proportion to the extent of their riparian interest; but if it lies nearer to one bank than to the other, it belongs to the landowners on that bank only. If a river divides into two channels, and by uniting again these channels transform a man's land into an island, the ownership of that land is in no way altered: but if a river entirely leaves its old channel, and begins to run in a new one, the old channel belongs to the landowners on either side of it in proportion to the extent of their riparian interest, while the new one acquires the same legal character as the river itself, and becomes public. But if after a while the river returns to its old channel, the new channel again becomes the property of those who possess the land along its banks. It is otherwise if one's land is wholly flooded, for a flood does not permanently alter the nature of the land, and consequently if the water goes back the soil clearly belongs to its previous owner."²²

All of these can be completed, on the basis of the Digest, with the followings. If the lands on the river bank were lands with fixed boundaries (*agri limitati*), the island risen in the river could be freely occupied.²³ In a similar way, in cases of *agri limitati*, the dry or derelict riverbed could be occupied.²⁴ In connection with the flood of a river or the sea, Pomponius writes the following: "If a field in which we have a usufruct is flooded by a river or by the sea, the usufruct is lost since even the bare ownership is lost in such a case; indeed, not even by fishing can we preserve the usufruct. However, just as the bare ownership is revived if the water recedes on the same flood tide with which it came, so too it must be held that the usufruct is restored."²⁵

The *praetor* protected the undisturbed use of public rivers by interdicts.²⁶ An *interdictum* prohibited every acts in a public river or on its bank, which hindered navigation (*interdictum ne quid in flumine publico ripave eius fiat, quo peius navigetur*).

²⁰ Inst. 2,1,4 (tr. J. B. Moyle). Cf. Gai. D. 1,8,5 pr.

²¹ D. 41,1,7,1–6. About the problems of alluvion (*alluvio*), avulsion (*avulsio*), and the island risen in a river (*insula in flumine nata*), see further Gai. 2,70–72.

²² Inst. 2,1,20–24 (tr. Moyle).

²³ Cf. Ulp. D. 43,12,1,6.

²⁴ Cf. Ulp. D. 43,12,1,7.

²⁵ D. 7,4,23 (tr. A. Watson).

²⁶ For more about these interdicts, see Fiorentini, 2003, 163–181; Terrazas Ponce 2012, 371–409.

Ulpian cites the words of the *praetor*: "You are not to do anything in a public river or on its bank, nor put anything into a public river or onto its bank, which makes the landing or passage of a boat worse."²⁷ According to Ulpian, this *interdictum prohibitorium* was completed by the *praetor* with an *interdictum restitutorium*: "You are to make good whatever you have that is done in a public river or on its bank, or introduced in that river or on its bank, by which the landing or passage of boats is or shall be made worse."²⁸

An other *interdictum* also guaranteed the freedom of navigation in public rivers and the use of their banks (*interdictum ut in flumine publico navigare liceat*). Its text is also reported by Ulpian: "I forbid the use of force against such a one to prevent him from traveling in a boat or raft in a public river, or loading or unloading on its bank."²⁹ These rules for public interest restricted the ownership rights over the riparian lands which were private property.

A further *interdictum* prohibited to change the flow of public rivers as compared with their former summer course (*interdictum in flumine publico fiat, quo aliter aqua fluat, atque uti priore aestate fluxit*). According to the report of Ulpian, the *praetor* said: "I forbid anything to be done in a public river or on its bank, or anything to be introduced into a public river or on its bank, which might cause the water to flow otherwise than it did last summer."³⁰ About the aim of the *interdictum* Ulpian writes this: "By this interdict the *praetor* has made provision against a river's drying up because of unauthorized tapping by watercourses, or bringing any injury to neighbors by changing its bed."³¹ This *interdictum prohibitorium* was also completed by the *praetor* with an *interdictum restitutorium*. Ulpian cites these words of the *praetor*, too: "You must restore what you have that is done in a public river or on its bank, or inserted into that river or on its bank, if because of this the water flows otherwise than it flowed last summer."³²

The *praetor* protected the riparian lands by also an other *interdictum* (*interdictum de ripa munienda*). In this case, according to Ulpian, the *praetor* drew up as follows: "I forbid the use of force to prevent such a one from doing any work in a public river or on its bank for the purpose of protecting the bank or the field which adjoins the bank, provided that navigation is not made worse by it..."³³ The jurist adds to this that "it is extremely useful to repair and build up the banks of public rivers."³⁴

In the works of the Roman historians we can read in many places about flood protection measures.³⁵ According to Suetonius, Augustus "to control the floods he widened and cleared out the channel of the Tiber, which had for some time been filled with rubbish and narrowed by jutting buildings."³⁶

²⁷ D. 43,12,1 pr. (tr. A. Watson), cf. Gai. 4,159; Inst. 4,15,1.

²⁸ D. 43,12,19 (tr. A. Watson).

²⁹ D. 43,14,1 pr. (tr. A. Watson).

³⁰ D. 43,13,1 pr. (tr. A. Watson), cf. Diósdí 1973, 68.

³¹ D. 43,13,1,1 (tr. A. Watson).

³² D. 43,13,1,11 (tr. A. Watson).

³³ D. 43,15,1 pr. (tr. A. Watson).

³⁴ D. 43,15,1,1 (tr. A. Watson).

³⁵ About the floods of the Tiber and the Roman flood protection, see Robinson 1992, 73–76; Aldrete 2007.

³⁶ Suet. *Aug.* 30 (tr. J. C. Rolfe).

In A.D. 15 the greater part of the capital was flooded by the Tiber: *"the Tiber, rising under the incessant rains, had flooded the lower levels of the city, and its subsidence was attended by much destruction of buildings and life"*, writes Tacitus.³⁷ At this time the emperor Tiberius entrusted with an *ad hoc* character two senators to work out a proposal for prevention of similar troubles. The two senators (Ateius Capito and Lucus Arruntius) proposed for the senate to divert the rivers swelling the Tiber. About the session of the senate Tacitus reports as follows: "Deputations from the municipalities and colonies were heard. The Florentines pleaded that the Clanis should not be deflected from its old bed into the Arno, to bring ruin upon themselves. The Interamnates' case was similar: – 'The most generous fields of Italy were doomed, if the Nar should overflow after this scheme had split it into rivulets.' Nor were the Reatines silent: – 'They must protest against the Veline Lake being dammed at its outlet into the Nar, as it would simply break a road into the surrounding country. Nature had made the best provision for the interests of humanity, when she assigned to rivers their proper mouths – their proper courses – their limits as well as their origins. Consideration, too, should be paid to the faith of their fathers, who had hallowed rituals and groves and altars to their country streams. Besides, they were reluctant that Tiber himself, bereft of his tributary streams, should flow with diminished majesty.' Whatever the deciding factor – the prayers of the colonies, the difficulty of the work, or superstition – the motion of Piso, 'that nothing was to be changed,' was agreed to."³⁸

After this the emperor set up a permanent board for supervision of the banks and bed of the Tiber (*curatores riparum et alvei Tiberis*).³⁹ According to Cassius Dio, the board of five senators had to look after *"the river, so that it should neither overflow in winter nor fail in summer, but should maintain as even a flow as possible all the time."*⁴⁰

In A.D. 102 the emperor Traian built a canal to carry off the water of the Tiber for the purpose of flood protection. In spite of this, in A.D. 107 or 108 there was a great flood again in Rome and its surroundings: both the Tiber and the Anio left his bed. Pliny the Younger gives an account of these events in one of his letters as follows: *"Here we have had nothing but storm after storm and constant deluges of rain. Tiber has deserted his proper channel and is now deep over the more low-lying banks. In spite of the drainage of the ditches constructed with great foresight by the Emperor, the river overwhelms the valleys; all the fields are under water, and wherever the ground is level there you can see only water in place of dry ground. (...) Even the Anio, that daintiest of rivers..., has thrown down and carried off in great measure the woods which lend it their shade; it has overthrown mountains..., has overturned buildings in its efforts to regain its lost channel, and raised and spread itself upon their ruins. Those who were caught by the storm upon higher ground saw everywhere around them, here the ruined remains of rich and splendid furniture, there the implements of husbandry, oxen and ploughs and their drivers, mingled with herds of cattle, loose and free from restraint, with trunks of trees and crossbeams from ruined villas, all floating to and fro in wide confusion."*⁴¹

³⁷ Tac. *Ann.* 1,76 (tr. J. Jackson).

³⁸ Tac. *Ann.* 1,79 (tr. J. Jackson).

³⁹ Vö. Campbell 2012, 318.

⁴⁰ Dio 57,14,8 (tr. E. Cary).

⁴¹ Plin. *Ep.* 8,17 (tr. J. B. Firth).

The *praetor* protected by an interdict the owners who got in such situation, and who wanted to regain the possession of their properties. Ulpian writes as follows: "*Trebatius reports that on an occasion when the Tiber flooded and carried a great deal of property belonging to many people into other people's houses, an interdict was granted by the praetor to prevent force being used against the owners to stop them taking away their possessions...*"⁴²

The provincial governors also protected those whose right of ownership was violated during a flood. "*If a river bursts its banks and the flood water obscures the boundaries, so that some people have the opportunity to seize land to which they have no right, then the provincial governor gives orders that they should keep out of land which does not belong to them, that owners should have their land restored, and that the boundary marks should be indicated by a surveyor*", writes Ulpian.⁴³

In the collection of imperial biographies entitled *Historia Augusta*, we can read the following about the destructive flood of A.D. 161 or 162: "*But now to interrupt the emperor's happiness and repose, there came the first flood of the Tiber – the severest one of their time – which ruined many houses in the city, drowned a great number of animals, and caused a most severe famine; all these disasters Marcus and Verus relieved by their own personal care and aid.*"⁴⁴

Reporting about the flood of A.D. 374, Ammianus Marcellinus also makes mention of the food-supply of the flood victims: "*while Claudius was governing the Eternal City, the Tiber..., was swollen by an excessive rainfall..., covered almost the whole place. While all the remaining quarters of the city, which extend down to a gentler level, were under water, the mountains alone, and such buildings as were especially high, were protected from present danger. And since the height of the waters prevented movement anywhere on foot, a supply of food was furnished in abundance by boats and skiffs, for fear that many people might starve to death.*"⁴⁵

3. The public works connected with waters

The first pile bridge of the Tiber (*pons Sublicius*) was built in the age of the king Ancus Martius.⁴⁶ In the early Republic, the senate decided on the building of bridges, the direction of the execution was the task of the censors.⁴⁷ In the late republic, this task was performed by the *curatores viarum*, the office holders charged with the supervision of the public roads: for example, in 62 B.C. the *pons Fabricius* was built by the *curator viarum* Lucius Fabricius.⁴⁸ Later mainly the emperors built bridges.⁴⁹

⁴² D. 39,2,9,1 (tr. A. Watson).

⁴³ D. 10,1,8 pr. (tr. A. Watson).

⁴⁴ SHA *Marv.* 8 (tr. D. Magic).

⁴⁵ Amm. 29,6,17–18 (tr. J. C. Rolfe).

⁴⁶ Cf. Liv. 1,33. About the bridges of the Tiber, see Robinson 1992, 71–72.

⁴⁷ Cf. Liv. 40,51.

⁴⁸ Cf. Robinson 1992, 72.

⁴⁹ Cf., e.g., SHA *Hadr.* 19.

According to Ammianus Marcellinus, in A.D. 365 Symmachus as *praefectus urbi* built a splendid bridge (*pons Valentiniani*) at his own expense.⁵⁰ In the late empire, the building and repairing of bridges were among the public liturgies (*munera publica*) of the citizens.⁵¹

"For four hundred and forty-one years from the foundation of the City, the Romans were satisfied with the use of such waters as they drew from the Tiber, from wells, or from springs. (...) But there now run into the City: the Appian aqueduct, Old Anio, Marcia, Tepula, Julia, Virgo, Alsietina, which is also called Augusta, Claudia, New Anio", writes Frontinus in about A.D. 98, in his work on the Roman aqueducts (*De aquaeductu urbis Romae*).⁵² According to these, the *aqua Appia* was the first aqueduct in Rome, which was made in 312 B.C., and beside which further eight aqueducts were built till the end of the first century.⁵³

During the Republic the senate decided on the building of aqueducts; the buildings were supervised by the office holders (usually the censors) who had been charged with this task.⁵⁴ During the reign of Augustus, Agrippa, the emperor's son-in-law, built the *aqua Iulia* and the *aqua Virgo*.⁵⁵ According to Suetonius, Augustus "was a prince who desired the public welfare rather than popularity: when the people complained of the scarcity and high price of wine, he sharply rebuked them by saying: 'My son-in-law Agrippa has taken good care, by building several aqueducts, that men shall not go thirsty.'"⁵⁶ Strabo also makes a mention of this activity of Agrippa: "water is brought into the city through the aqueducts in such quantities that veritable rivers flow through the city and the sewers; and almost every house has cisterns, and service-pipes, and copious fountains – with which Marcus Agrippa concerned himself most, though he also adorned the city with many other structures."⁵⁷

In the Republican period water could be led from the aqueducts with permission of the censors or, in lack of censors, the aediles: "for at times I find that the grant was made by the aediles, at other times by the censors;" writes Frontinus, "but it is apparent that as often as there were censors in the government these grants were sought chiefly from them. If there were none, then the aediles had the power referred to."⁵⁸ The mentioned *magistratus* controlled that nobody could damage the conduits, and nobody could draw water from them without permission. About this, Frontinus writes as follows:

⁵⁰ Amm. 27,3,3.

⁵¹ Cf. CTh 11,16,15.18.

⁵² Front. 4 (tr. C. E. Bennett).

⁵³ About the Roman aqueducts, see Herschel 1913; Weiß 1925, 87–116; Van Deman 1934; Longo 1934, 55–93; Ashby 1935; Hainzmann 1975; Póczy 1980; Robinson 1980, 44–86; Panimolle 1968; Bruun 1991; Hodge 1991; Evans 1994; Geißler 1998; Bajánházy 2000, 75–98; De Kleijn 2001; Peachin 2004; Bruun 2012, 11–33.

⁵⁴ Cf. Liv. 39,44; 40,51.

⁵⁵ Frontinus explains the name of the latter aqueduct as follows: "It was called Virgo, because a young girl pointed out certain springs to some soldiers hunting for water, and when they followed these up and dug, they found a copious supply" (Front. 10; tr. C. E. Bennett).

⁵⁶ Suet. *Aug.* 42 (tr. J. C. Rolfe).

⁵⁷ Strabo 5,3,8 (tr. H. L. Jones). About the activity of Agrippa, see Shipley 1933; Evans 1982, 401–411.

⁵⁸ Front. 95 (tr. C. E. Bennett). As the censors were elected every five years for 18 months, there were periods, when there were not censors in the state.

"How much care was taken that no one should venture to injure the conduits, or draw water that had not been granted, may be seen not only from many other things, but especially from the fact that the Circus Maximus could not be watered, even on the days of the Circensian Games, except with permission of the aediles or censors, a regulation which, as we read in the writings of Ateius Capito, was still in force even after the care of the waters had passed, under Augustus, to commissioners. Indeed, lands which had been irrigated unlawfully from the public supply were confiscated."⁵⁹ Accordingly, those who led water from the aqueduct to irrigate their lands without permission were punished by confiscation of their lands. From the text we can also get to know that later the curators took over the management of water affairs from the censors and the aediles. The office of curator of waters (*curator aquarum*) was created by Augustus with the purpose that the curators would continue the activity of Agrippa.⁶⁰ From A.D. 97 Frontinus held this post.⁶¹

In imperial age, he who wanted to lead water from an aqueduct at first had to ask a permission for it from the emperor. After obtaining the permission, it was obligatory to turn to the curator who nominated an inspector (*procurator*) to direct the practical tasks of the connection. The procurators were selected from the freedmen of the emperor. About all of these Frontinus writes as follows: "Whoever wishes to draw water for private use must seek for a grant and bring to the commissioner a writing from the sovereign; the commissioner must then immediately expedite the grant of Caesar, and appoint one of Caesar's freedmen as his deputy for this service."⁶²

The imperial permission exactly determined that water by whom, from where, to where, in what quantity might be led. In connection with the main tasks of the *curator* Frontinus writes as follows: "As concerns the draft of water by private consumers, it is to be noted: No one shall draw water without an authorisation from Caesar, that is, no one shall draw water from the public supply without a licence, and no one shall draw more than has been granted."⁶³ The permission attached to the authorized person: "The right to granted water does not pass either to the heirs, or to the buyer, or to any new proprietor of the land," writes Frontinus.⁶⁴ Later he adds to this the following: "That granted water must not be carried elsewhere than upon the premises to which it has been made appurtenant, or taken from another reservoir than the one designated in the writing of the sovereign, is self-evident, but is forbidden also by ordinance."⁶⁵

More rules were created for protection of the aqueducts. A *senatus consultum* ordained as follows: "there shall be kept clear a space of fifteen feet on each side of the springs, arches, and walls; and that about the subterranean conduits and channels, inside the City, and inside buildings adjoining the City, there shall be left a vacant space of five feet on either side; and it shall not be permitted to erect a tomb at these places after this time, nor any structures, nor to plant trees. If there be any trees within this space at the present time they shall be taken out by the roots except when they are connected with country seats or enclosed in buildings. Whoever shall contravene these provisions,

⁵⁹ Front. 97 (tr. C. E. Bennett).

⁶⁰ Cf. Robinson 1992, 86.

⁶¹ Cf. Ashby 1935, 20, 26.

⁶² Front. 105 (tr. C. E. Bennett).

⁶³ Front. 103 (tr. C. E. Bennett).

⁶⁴ Front. 107 (tr. C. E. Bennett).

⁶⁵ Front. 109 (tr. C. E. Bennett).

shall pay as penalty, for each contravention, 10,000 sestertii, of which one-half shall be given as a reward to the accuser whose efforts have been chiefly responsible for the conviction of the violator of this vote of the Senate. The other half shall be paid into the public treasury. About these matters the water-commissioners shall judge and take cognizance."⁶⁶

The *lex Quinctia de aquaeductibus*, which was passed in 9 B.C. on the proposal of the *consul* Titus Quinctius Crispinus, ordained to punish with a fine of 100,000 sesterces the person who deliberately drilled, damaged an aqueduct. Besides, the damager had to restore the original condition. If the committer was a slave, instead of him his owner could be called to account. The text of the law is literally reported by Frontinus: "Whoever, after the passage of this law, shall maliciously and intentionally pierce, break, or countenance the attempt to pierce or break, the channels, conduits, arches, pipes, tubes, reservoirs, or basins of the public waters which are brought into the City, or who shall do damage with intent to prevent water-courses, or any portion of them from going, falling, flowing, reaching, or being conducted into the City of Rome; or so as to prevent the issue, distribution, allotment, or discharge into reservoirs or basins of any water at Rome or in those places or buildings which are now or shall hereafter be adjacent to the City, or in the gardens, properties, or estates of those owners or proprietors to whom the water is now or in future shall be given or granted, he shall be condemned to pay a fine of 100,000 *sestertii* to the Roman people; and in addition, whoever shall maliciously do any of these things shall be condemned to repair, restore, re-establish, reconstruct, replace what he has damaged, and quickly demolish what he has built... If a slave shall do any such damage, his master shall be condemned to pay 100,000 *sestertii* to the Roman people."⁶⁷

The imperial constitutions related to the public aqueducts compose a separate title both in the *Codex Theodosianus*⁶⁸ and the *Codex Iustinianus*.⁶⁹ From these constitutions it is worthy to raise the edict passed by the emperor Constantine in A.D. 330, which exempted from the extraordinary public burdens those over whose land a public aqueduct passed, but which obliged them to clean the aqueduct regularly. Those who omitted this duty were to be punished by confiscation of their land. The edict prohibited to plant trees within 15 feet of the aqueduct.⁷⁰

It is worthy to say some words about the sewers (*cloacae*) and the public baths (*balneae publicae*), too.⁷¹ As Strabo writes, the Romans built such "sewers that could wash out the filth of the city into the Tiber."⁷² The building of the *Cloaca Maxima* is connected with the name of the last king Tarquinius Superbus; according to Livy, the subterranean tunnel was intended to receive all the sewage of the City.⁷³

⁶⁶ Front. 127 (tr. C. E. Bennett).

⁶⁷ Front. 129 (tr. C. E. Bennett).

⁶⁸ CTh 15,2: *De aquaeductu*.

⁶⁹ C. 11,43(42): *De aquaeductu*.

⁷⁰ CTh 15,2,1 = C. 11,43(42),1. The prohibition of planting trees was confirmed by later edicts; see C. 11,43(42),6,1; 11,43(42),10,2–3.

⁷¹ About the Roman sewers, see Robinson 1992, 73, 101–103.

⁷² Strabo 5,3,8 (tr. H. L. Jones).

⁷³ Liv. 1,56. About the *Cloaca Maxima*, see Hopkins 2007, 1–15.

Under the Republic, the censors dealt with the cases of the sewers, similarly as of the aqueducts: they made contracts in the name of the state with private contractors in order to build or to clean out the sewers.⁷⁴ According to the report of Cassius Dio, Agrippa cleaned out the sewers of Rome at his own expense.⁷⁵ We can come to know from a letter of the Younger Pliny that those who were condemned to public works (*ad opera publica*) had to, among others, clean out the sewers.⁷⁶

Frontinus mentions that water was led from some aqueducts to, among others, public baths.⁷⁷ The appropriate heating of the water of the public baths, and the cleaning of the baths was controlled by the *aediles curules*.⁷⁸ The entrance fee was a quarter of an *as*, which was a poor sum.⁷⁹ Agrippa as an *aedilis* made free the using of the baths for his official period.⁸⁰ Hadrian forbade men to bath together with women,⁸¹ this ban was confirmed by Marcus Aurelius.⁸² Anyone could use the public baths; to hinder the practice of this right was an injury (*iniuria*).⁸³ The slave-holders often went to the bath together with their slaves. The emperors also liked to visit the baths, where they bathed together with the mob.⁸⁴ In the late empire, the heating of the public baths (*calefactio thermarum*) was among the public liturgies (*munera publica*) of the citizens.⁸⁵

4. Predial servitudes connected with water

In the sources of Roman law, among the predial servitudes (*servitutes praediorum*), we can meet many times questions connected with waters.⁸⁶ In respect of our topic, it is worthy to emphasize the following rustic and urban predial servitudes: (a) servitude for searching water (*servitus aquam querendi*): a right to search water in another's land;⁸⁷ (b) servitude for drawing water (*servitus aquae haustus* or *aquae hauriendae*): a right to draw water in another's land (from another's spring, well etc.);⁸⁸ (c) servitude for leading water (*servitus aquaeductus* or *aquae ducendae*): a right to lead water from another's land,

⁷⁴ Cf. Liv. 39,44.

⁷⁵ Dio 49,43.

⁷⁶ Plin. *Ep.* 10,32.

⁷⁷ Front. 91; 108. On Roman baths, see Brödner 1983; Heinz 1983; Robinson 1984, 1065–1082; Yegül 2010.

⁷⁸ Cf. Sen. *Ep.* 86,10.

⁷⁹ Cf. Cic. *Cael.* 26,62; Hor. *Sat.* 1,3,137; Sen. *Ep.* 86,9.

⁸⁰ Cf. Dio 49,43.

⁸¹ SHA *Hadr.* 18; Dio 69,8.

⁸² SHA *Marv.* 23.

⁸³ Cf. Ulp. D. 43,8,2,9; Ulp. D. 47,10,13,7.

⁸⁴ Cf. SHA *Hadr.* 17.

⁸⁵ Cf. Herm. D. 50,4,1,2.

⁸⁶ Cf. Grosso 1932, 401–36; Capogrossi Colognesi 1966; Franciosi 1967; Rodger 1972; Bannon 2001, 34–52; Ibid. 2009; Ehmig 2011, 175–179; Bruun 2015, 145–49.

⁸⁷ Cf. Paul. D. 8,3,10; Lab. D. 8,5,21.

⁸⁸ Cf. Paul. D. 8,1,14,2; Ulp. D. 8,3,1 pr.; Ulp. D. 8,3,3,3; Ulp. D. 8,3,5; Paul. D. 8,3,9; Pomp. D. 8,3,20,3; Paul. D. 8,6,10,1; Pomp. D. 8,6,17; Paul. D. 39,3,17,2.

or across another's land;⁸⁹ (d) servitude for watering cattle (*servitus pecoris ad aquam appulsus*): a right to lead our cattles to another's land to water;⁹⁰ (e) servitude for leading away water (*servitus aquae educendae* or *aquae immittendae*): a right to lead water away from our land to another's land;⁹¹ (f) servitude for leading a sewer (*servitus cloacae imittendae*): a right to lead a sewer under the neighbour's house;⁹² (g) servitude for using another's rain gutter (*servitus stillicidii immittendi*): a right to lead rainwater from our roof to the neighbour's gutter;⁹³ (h) servitude for leading away rainwater collected in the gutter bottom (*servitus fluminis immittendi*): a right to lead rainwater collected in the gutter bottom to the neighbour's land;⁹⁴ (i) servitude for navigation (*servitus navigandi*): a right to cross another's river or lake by boat.⁹⁵

The different servitudes were often connected each other. At creation of a servitude for searching water, the parties agreed that if water would be found, a right to draw water would be due to the authorized party.⁹⁶ The right to draw water always went together with the servitude of footpath (*servitus itineris*).⁹⁷ The servitude for navigation could be attached to the servitude of way.⁹⁸ It seems that the right to water cattle could not be attached to the servitude for leading of cattle (*servitus actus pecoris*), since the right to water could be existed only between neighbouring lands.⁹⁹

In relation to the creation of servitudes we can read in the Institutes of Justinian the following: "*When a landowner wishes to create any of these rights in favour of his neighbour, he should do so by means of pacts and stipulations. By testament too one can impose on one's heir an obligation ... to receive the rain water from a neighbour's pipe, or allow a neighbour a right of ... conducting water over it.*"¹⁰⁰

⁸⁹ This right was included in the four oldest rustic praedial servitudes, beside the right of foot-road, carriage-road and drove-road for cattle (cf. Ulp. D. 8,3,1 pr.; Inst. 2,3 pr.).

⁹⁰ Cf. Ulp. D. 8,3,1 pr.; Pap. D. 8,3,4; Ulp. D. 8,3,5.

⁹¹ Cf. Paul. D. 8,3,29; Ulp. D. 8,5,8,5.

⁹² It is interesting that this servitude is named by Neratius not as an urban but explicitly as a rustic praedial servitude (*servitus praedii rustici*), and this systematization was followed by the compilers of the *Digesta*, too (D. 8,3,2 pr.). In spite of this, the text-books put this right among the urban praedial servitudes (*servitutes praediorum urbanorum*); see, e.g., Földi & Hamza 2001, 359; Molnár & Jakab 2004, 228; Benedek & Pókecz Kovács 2016, 222. Probably, the Romans regarded this right as a rustic praedial servitude, because it was connected with the building which was not in the dominant land.

⁹³ Cf. Paul. D. 8,2,1 pr.; Ulp. D. 8,2,17,3; Paul. D. 8,2,20,3–6; Pomp. D. 8,2,21; Gai. D. 8,4,16; Iul. D. 8,5,16; Paul. D. 8,6,8 pr.

⁹⁴ Cf. Paul. D. 8,2,1 pr. However, there was also such a servitude (*servitus stillicidii sive fluminis non recipiendi*), which just prevented to flow the water from the gutter or gutter bottom onto the neighbour's house or yard (cf. Inst. 2,3,1).

⁹⁵ Cf. Paul. D. 8,3,23,1; Paul. D. 8,3,38.

⁹⁶ Cf. Paul. D. 8,3,10; Lab. D. 8,5,21.

⁹⁷ Cf. Ulp. D. 8,3,3,3.

⁹⁸ Cf. Paul. D. 8,3,23,1; Paul. D. 8,3,38.

⁹⁹ Ulp. D. 8,3,5,1.

¹⁰⁰ Inst. 2,3,4 (tr. J. B. Moyle with modifications).

According to these, servitudes were mostly created by informal agreements, formal contracts, and legacies. It is likely that in case of an informal agreement the servitude was established only by usucapion (in the sources we can often read about the acquisition of right of leading water by usucapion).¹⁰¹ As the right of leading water belonged to the category of *res mancipi*, this servitude originally could be acquired by *mancipatio* or *in iure cessio*. A part of a land could be sold with the reservation that the seller would be able to lead water over the sold area to his rest land;¹⁰² consequently, servitude could be created also by a *deductio*.

Servitude for drawing water could be created also in case of lands between which there was a public area, but to lead water over a public area was possible only with permission of the emperor.¹⁰³ In case of a servitude for leading water the authorized person could put a pipe (*fistula*) made of clay or other material into the bed (*rinus*), and he could lead the water through it,¹⁰⁴ but later he could not change the route of the water.¹⁰⁵

In connection with the right of leading water, a difference was made between the satisfaction of the daily need of water (*aqua cottidiana*) and the satisfaction of the summer need of water (*aqua aestiva*).¹⁰⁶ Depending that in which part of the day could the water be led, daytime water (*aqua diurna*) was distinguished from nocturnal water (*aqua nocturna*).¹⁰⁷

If the spring dried up, the right of leading water expired, but if later the spring revived, the right of leading water also was automatically restored.¹⁰⁸ The servitudes typically expired in consequence of non-use (*non usus*).¹⁰⁹ In case of a servitude for drawing water, if the authorized person went to the spring but did not draw water, he lost by non-use his servitudes both for drawing water and for using a foot-road, too.¹¹⁰ If a person who had a right to lead water at night only did so during the day, he lost his right to lead water because of non-use.¹¹¹

The *praetor* granted special interdicts for protection of the mentioned servitudes. Servitudes for drawing water and for watering cattle were protected by the *interdictum de fonte*. When it was issued, the *praetor* said: "*Insofar as you have used water from the spring in question this year not by force, stealth, or precarium, I forbid the use of force to prevent your using it in this manner.*"¹¹² This *interdictum* could be applied in cases of lakes (*lacus*), wells (*putei*) and fishponds (*piscinae*), too.¹¹³

¹⁰¹ Cf. Ulp. D. 8,5,10 pr.; C. 3,34,2.

¹⁰² Cf. Pomp. D. 8,6,19 pr.

¹⁰³ Cf. Paul. D. 8,1,14,2; Iav. D. 39,3,18,1.

¹⁰⁴ Cf. Pomp. D. 8,3,15.

¹⁰⁵ Cf. Cels. D. 8,1,9.

¹⁰⁶ Cf. Pomp. D. 8,3,15; Ulp. D. 43,20,1,3; Ner. D. 43,20,6.

¹⁰⁷ Cf. Paul. D. 8,6,7; Pomp. D. 43,20,2.

¹⁰⁸ Cf. Paul. D. 8,3,35.

¹⁰⁹ Cf. Paul. D. 8,6,7.

¹¹⁰ Cf. Pomp. D. 8,6,17.

¹¹¹ Cf. Paul. D. 8,6,10,1.

¹¹² Ulp. D. 43,22,1 pr. (tr. A. Watson).

¹¹³ Ibid.

The right to leading of daily water was protected by the *interdictum de aqua cottidiana*, the right to leading of summer water was protected by the *interdictum de aqua aestiva*. In the former case the *praetor* drew up as follows: "Insofar as you have this year drawn off water in question not by force or stealth or *precarium* from such a one, I forbid force to be used to prevent you from drawing it off in this manner."¹¹⁴ In the latter case the *praetor* said: "Insofar as during the previous summer you drew off from such a one the water in question not by force or stealth or *precarium*, I forbid the use of force to prevent you drawing it off in this manner."¹¹⁵ It was considered that summer lasted from the spring equinox to the autumn equinox, which meant in this way six months altogether.¹¹⁶ These interdicts protected the right of leading water both outside and inside a city.¹¹⁷ The water could be led from a spring (*ex fonte*), a lake (*ex lacu*) or a river (*ex flumine*).¹¹⁸ The water could be led not only for irrigation of plants and watering of animals but also for amenities.¹¹⁹ The *praetor* granted both interdicts for heirs, buyers, and *bonorum possessores*, too.¹²⁰

The *interdictum de aqua ex castello ducenda* served for protection of the right of leading water from the water tank (*castellum*) which was connected with the public aqueducts. In his *edictum* the *praetor* drew up as follows: "Where such a one, who had a right to it, was permitted to draw off water from that water tank, I forbid the use of force to prevent him from drawing it off as he is permitted to do."¹²¹ Water could be led from the water tank only with the permission of the emperor.¹²²

The person who had right to lead water could repair and clean the bed (*rivus*) of the water: this right was protected by the *interdictum de rivis*. Granting this legal remedy the *praetor* said: "I forbid the use of force to prevent such a one from repairing (*reficere*) or cleaning (*purgare*) for the purpose of drawing off water (*aquae ducendae causa*), watercourses (*rivi*), culverts (*specus*), or sluices (*septa*), provided that he does not draw off water in any other way than he drew from you last summer not by force, stealth, or *precarium*."¹²³ The person who wished to lead the water in a stone channel instead of an earthen one could not claim this legal remedy, since he not only repaired the bed.¹²⁴ Neither such a person got help from the *praetor*, who deepened or broadened the bed, or covered the open course, or opened the covered one, since he wanted to lead the water not in the same way as he formerly did it.¹²⁵

The person who was hindered by force from repairing or cleaning of a sewer could claim from the *praetor* to issue the *interdictum de cloacis*. In this case the *magistratus* drew up as follows:

¹¹⁴ Ulp. D. 43,20,1 pr. (tr. A. Watson).

¹¹⁵ Ulp. D. 43,20,1,29 (tr. A. Watson).

¹¹⁶ Ulp. D. 43,20,1,32.

¹¹⁷ Ulp. D. 43,20,1,14.

¹¹⁸ Ulp. D. 43,20,1,8.

¹¹⁹ Ulp. D. 43,20,1,11; Pomp. D. 43,20,3 pr.

¹²⁰ Ulp. D. 43,20,1,29; Ulp. D. 43,20,1,37.

¹²¹ Ulp. D. 43,20,1,38.

¹²² Ulp. D. 43,20,1,42, cf. Orestano 1935, 297–313; Palma 1987, 439–457.

¹²³ Ulp. D. 43,21,1 pr. (tr. A. Watson).

¹²⁴ Ulp. D. 43,21,1,10.

¹²⁵ Ulp. D. 43,21,1,11.

"I forbid the use of force to prevent you from cleaning and repairing the drain in question, which reaches from his house to yours."¹²⁶ The *praetor* compelled the party who repaired and cleaned the sewer to promise to pay a caution (*cautio damni infecti*) for the case of damage which could be caused by his work.¹²⁷

5. The problems of damage caused by rainwater in the field of neighbouring rights

In Rome, because of the many hills, the problems related to the flowing down of the rainwater could frequently occur. The Law of the Twelve Tables already contained some kind of disposition connected with damage caused by the rainwater; only these words remained for us from the text: '*si aqua pluvia nocet*', namely, 'if damage is done by rainwater'.¹²⁸ These words are cited by Pomponius, who writes that "the old authorities interpreted the words of the Twelve Tables 'if damage is done by rainwater' to mean 'if damage could have been done.'"¹²⁹

The text-books of Roman law mention the civil law action named *actio aquae pluviae arcendae* among the neighbouring rights, or among the legal instruments of property protection.¹³⁰ Ulpian says the following: "*If rainwater is going to cause one injury, it can be averted by means of an action to ward off rainwater. We define 'rainwater' (aqua pluvia) as water which falls from the sky and is increased in quantity by a rainstorm, whether, as Tubero says, such water from the sky causes damage by itself or in conjunction with some other body of water. This action is appropriate where no injury has yet been caused, but work of some sort has been carried out, that is, work from which injury is apprehended. The action is appropriate whenever water is likely to cause damage to a field as a result of a man-made construction, that is, whenever someone causes water to flow elsewhere than in its normal and natural course, for example, if by letting it in he makes the flow greater or faster or stronger than usual or if by blocking the flow he causes an overflow. But if the water causes damage naturally, the case is not covered by this action.*"¹³¹

The action could be brought by both the owner of a higher land and the owner of a lower land against his neighbour. As Ulpian writes, "*it must be understood that this action is available both to the owner of a higher piece of land against the owner of a lower piece to stop the latter carrying out work to prevent naturally flowing water passing down through his own field and to the owner of a lower piece of land against the owner of a higher piece to stop the latter causing the water to flow other than naturally.*"¹³²

¹²⁶ Ulp. D. 43,23,1 pr. (tr. A. Watson).

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ XII tab. 7,8a.

¹²⁹ D. 40,7,21 (tr. A. Watson).

¹³⁰ Cf. Földi & Hamza 2001, 292, 355; Molnár & Jakab 2004, 225; Nótári 2011, 189, 216; Benedek & Pókecz Kovács 2016, 180. For more details about this action, see Schönbauer 1934, 233–257; Sargenti 1940; Watson 1968, 155–175; Sitzia 1977.

¹³¹ D. 39,3,1 pr.–1 (tr. A. Watson).

¹³² D. 39,3,1,13 (tr. A. Watson).

In course of the lawsuit, the restoration of the original condition and the compensation of the damages which had occurred since the *litis contestatio* could be demanded. According to the opinion of Ulpian, "*The duty of the judge will be to order the restoration to its original condition of any work carried out by a neighbor and the making good of any injury which has occurred since the joinder of issue.*"¹³³

There was a different situation, if the work in question was carried out not by the land owner. According to the report of Ulpian, "*Celsus writes that if I myself carried out some work which results in rainwater causing you injury, I am to be compelled to remove the said work at my own expense, but that if it was somebody else who has no connection with me who did the work it is sufficient for me to permit its removal. But if it was a slave of mine or someone whose heir I am who did the work, than in the case of the slave, I must surrender him noxally, and in the other case, the situation is exactly as if I did the work myself.*"¹³⁴

In certain cases an omission of the owner of a lower land could be a cause for bringing the action. Ulpian writes as follows: "*In Labeo, the following case is proposed: There was an old ditch constructed for the purpose of draining fields, but no record existed of when the construction occurred. The neighbor occupying the land below us failed to keep it clear. As a consequence, it overflowed, and the water damaged our property. Labeo says that an action to ward off rainwater can be brought against the owner of the lower property to ensure that he either cleans the ditch himself or permits you to restore it to its previous condition.*"¹³⁵

The action could be brought also against a co-owner. Hence, writes Ulpian, "*there arises this question: If water from a field belonging solely to you causes damage to a field owned jointly by you and me, can an action to ward off rainwater be brought? I would think that it can with the proviso that only part of the injury be paid for by the losing party.*"¹³⁶

Originally, a usufructuary could be neither a plaintiff nor a defendant of the action: "*A usufructuary cannot bring an action to ward off rainwater or have one brought against him*", writes Ulpian.¹³⁷ Later a usufructuary *utiliter* could bring the action which was granted also against him.¹³⁸ The action was not available in the following cases: (1) if not a human activity but the site of the lands caused the damage,¹³⁹ (2) if the water which caused the damage was not rainwater,¹⁴⁰ (3) if not a field but a building was damaged,¹⁴¹ (4) if the work which changed the natural flowing down of rainwater was necessary for the cultivation of a field,¹⁴² (5) if the work was carried out with the permission of the damaged party,¹⁴³ (6) if the work was carried out on the order of the emperor or the senate,¹⁴⁴ (7) if the work was carried out on public land.¹⁴⁵

¹³³ D. 39,3,6,6 (tr. A. Watson).

¹³⁴ D. 39,3,6,7 (tr. A. Watson).

¹³⁵ D. 39,3,2,1 (tr. A. Watson).

¹³⁶ D. 39,3,6,2 (tr. A. Watson).

¹³⁷ D. 39,3,3,4 (tr. A. Watson).

¹³⁸ Cf. Pomp. D. 39,3,22.

¹³⁹ Ulp. D. 39,3,1,1; 39,3,1,10; 39,3,1,14–15.

¹⁴⁰ Ulp. D. 39,3,3,1.

¹⁴¹ Ulp. D. 39,3,1,17; 39,3,1,21.

¹⁴² Ulp. D. 39,3,1,3; 39,3,1,8; 39,3,1,15.

¹⁴³ Paul. D. 39,3,9,1; Pomp. D. 39,3,19.

¹⁴⁴ Paul. D. 39,3,23 pr.

Bibliography

1. Aldrete G S (2007) *Floods of the Tiber in Ancient Rome*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
2. Ashby T (1935) *The Aqueducts of Ancient Rome*, Clarendon Press, Oxford.
3. Bajánházy I (2000) Sana aqua – bona aqua. A vízvezetékek a római jog tükrében, in: Szabó B & Sály P, ed. (2000) „*Dum spiro doceo*”. *Ünnepi tanulmányok Huszti Vilmos 85. születésnapjára*, Bíbor Kiadó, Miskolc, pp. 75–98.
4. Bannon C J (2001) Servitudes for Water Use in the Roman 'Suburbium', *Historia* 50(1), pp. 34–52.
5. Bannon C J (2009) *Gardens and Neighbors. Private Water Rights in Roman Italy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
6. Bannon C (2017) Fresh Water in Roman Law. Rights and Policy, *The Journal of Roman Studies* 107, pp. 60–89, doi:10.1017/S007543581700079X
7. Benedek F & Pókecz Kovács A (2016) *Római magánjog*, 4. kiadás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
8. Brödner E (1983) *Die römischen Thermen und das antike Badewesen*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
9. Bruun C (1991) *The Water Supply of Ancient Rome. A Study of Roman Imperial Administration*, Societas Scientiarum Fennica, Helsinki.
10. Bruun C (2012) Roman Emperors and Legislation on Public Water Use in the Roman Empire. Clarifications and Problems, *Water History* 4(1), pp. 11–33.
11. Bruun C (2015) Water use and productivity in Roman agriculture: selling, sharing, servitudes, in: Erdkamp P, Verboven, K & Zuiderhoek A, ed., *Ownership and Exploitation of Land and Natural Resources in the Roman World*, Oxford University Press, Oxford, pp. 132–149.
12. Campbell B (2012) *Rivers and the Power of Ancient Rome*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill.
13. Capogrossi Colognesi L (1966) *Ricerche sulla struttura delle servitù d'acqua in diritto romano*, Giuffrè, Milano.
14. Costa E (1919) *Le acque nel diritto romano*, Zanichelli, Bologna.
15. De Kleijn G (2001) *The Water Supply of Ancient Rome. City Area, Water, and Population*, J. C. Gieben, Amsterdam.
16. Diószdi Gy (1973) *A római jog világa*, Gondolat Kiadó, Budapest.
17. Ehmig U (2011) Überlegungen zu den Regenwasser-Servituten, *Revue internationale des droits de l'antiquité* 58(3), pp. 175–179.
18. Evans H B (1982) Agrippa's Water Plan, *American Journal of Archeology* 86, pp. 401–411.
19. Evans H B (1994) *Water Distribution in Ancient Rome. The Evidence of Frontinus*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
20. Fenn P T Jr (1925) Justinian and the Freedom of the Sea, *The American Journal of International Law* 19(4), pp. 716–727.
21. Fiorentini M (2003) *Fiumi e mari nell'esperienza giuridica romana*, Giuffrè, Milano.

¹⁴⁵ Ulp. D. 39,3,3,3; Iav. D. 39,3,18 pr.

22. Földi A & Hamza G (2001) *A római jog története és intézményei*, 6. kiadás, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
23. Franciosi G (1967) *Studi sulle servitù prediali*, Jovene, Napoli.
24. Geißler K (1998) *Die öffentliche Wasserversorgung im römischen Recht*, Duncker & Humblot, Berlin.
25. Grosso G (1932) Sulla servitù di aquae haustus, *Bulletino dell'Istituto di Diritto Romano* 40, pp. 401–436.
26. Hainzmann M (1975) *Untersuchungen zur Geschichte und Verwaltung der stadtrömischen Wasserleitungen*, Verband der wissenschaftlichen Gesellschaften Österreichs, Wien.
27. Heinz W (1983) *Römische Thermen. Badenwesen und Badeluxus*, Hirmer Verlag, München.
28. Herschel C (1913) *The Two Books on the Water Supply of the City of Rome of Sextus Julius Frontinus*, 2. kiadás, Longmans, Green, and Co., London, 1913.
29. Hinker H (1992) Grundzüge des öffentlichen römischen Wasserrechts, in: Klingenberg G, Rainer J M & Stiegler H, Hrsg., *Vestigia Iuris Romani. Festschrift für Gunter Wesener zum 60. Geburtstag am 3. Juni 1992*, Leykam Buchverlag, Graz, pp. 177–185.
30. Hodge A T (1991) *Roman Aqueducts and Water Supply*, Duckworth, London.
31. Hopkins J (2007) The Cloaca Maxima and the Monumental Manipulation of Water in Archaic Rome, *The Waters of Rome* 4, pp.1–15.
32. Longo G (1934) Sull'uso delle acque pubbliche in diritto romano, in: Albertario E, ed., *Studi in memoria di Umberto Ratti*, Giuffrè, Milano, pp. 55–93.
33. Molnár I & Jakab É (2004) *Római jog*, 3. kiadás, Leges Kiadó, Szeged.
34. Nótári T (2011) *Római közz- és magánjog*, Lectum Kiadó, Szeged.
35. Orestano R (1935) Concessione personale e concessione reale dello ius aquae ducendae ex castello (contributo all'esegesi del fr. I. 38–43 D. 43.20 di Ulpiano), *Bulletino dell'Istituto di Diritto Romano* 43, pp. 297–313.
36. Palma A (1987) Le derivazioni di acqua ex castello, *Index* 15, pp. 439–457.
37. Panimolle G (1968) *Gli acquedotti di Roma antica*, Abete, Roma.
38. Peachin M (2004) *Frontinus and the curae of the curator aquarum*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart.
39. Plescia J (1993) The Roman Law on Waters, *Index* 21, pp. 433–451.
40. Póczy K (1980) *Közművek a római kori Magyarországon*, Műszaki Könyvkiadó, Budapest.
41. Robinson O F (1980) The Water Supply of Rome, *Studia et documenta historiae et iuris* 46, pp. 44–86.
42. Robinson O F (1984) Baths. An Aspect of Roman Local Government Law, in: Giuffrè V, ed., *Sodalitas. Scritti in onore di Antonio Guarino* 3, Jovene, Napoli, pp. 1065–1082.
43. Robinson O F (1992) *Ancient Rome. City Planning and Administration*, Routledge, London–New York.
44. Rodger A (1972) *Owners and Neighbors in Roman Law*, Clarendon Press, Oxford.
45. Sargenti M (1940) *L'actio aquae pluviae arcendae*, Giuffrè, Milano.
46. Schönbauer E (1934) Die actio aquae pluviae arcendae, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 54, pp. 233–257.

47. Shipley F W (1933) *Agrippa's Building Activities in Rome*, Washington University Press, St. Louis.
48. Sitzia F (1977) *Ricerche in tema di 'actio aquae pluviae arcendae'. Dalle XII tavole all'epoca classica*, Giuffrè, Milano.
49. Terrazas Ponce J D (2012) La tutela jurídica del agua en el Derecho Romano, *Revista Chilena de Derecho Romano* 39(2), pp. 371–409.
50. Van Deman E B (1934) *The Building of the Roman Aqueducts*, Carnegie Institution, Washington.
51. Ware E F (1905) *Roman Water Law*, West Publishing Co., St. Paul, Minn.
52. Watson A (1968) *The Law of Property in the Later Roman Republic*, Oxford University Press, Oxford.
53. Weiß E (1925) Die Rechtsschutz des römischen Wasserleitungen, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 45, pp. 87–116.
54. Yegül F K (2010) *Bathing in the Roman World*, Cambridge University Press, New York.

SÁRY PÁL*
Vízjogi szabályok az ókori Rómában**

1. A tenger és a tengerpart jogi helyzete

A római jog szabályai szerint a tenger (*mare*) és annak partja (*litus maris*) senki tulajdonában nem állt.¹ A tenger és a tengerpart a természetjog (*ius naturale*) szerint mindenki számára közös dolognak (*res communes omnium*) minősült.² A tengerpart addig terjedt, ameddig a legnagyobb téli ár (*bibernus fluctus maximus*) elért.³ A tengeren bárki szabadon hajózhathott (*ius navigandi*),⁴ halászathathott (*ius piscandi*).⁵ E jogok gyakorlásának akadályozása személyesértésnek (*iniuria*) minősült.⁶

Az ellen, aki a tengeren való hajózást vagy a tengerparton való kikötést gátolta, a *praetor interdictum*ot bocsátott ki.⁷ A tengerben bárki építhetett hullámtörő gátat (*moles*), de csak úgy, hogy azzal másnak ne okozzon kárt. Kárt okozó gátépítés esetén *interdictum* kibocsátását lehetett kérni a *praetortól*.⁸

A tengerben élő halak (*pisces*) uratlan dolgoknak (*res nullius*) minősültek, így azokon a *ius gentium* szerint bárki tulajdont szerezhethetett foglalással (*occupatio*).⁹ A tengeren bárki cölöpházat építhetett, mely magántulajdont képezett.¹⁰ A tengerben keletkezett sziget (*insula in mari nata*) uratlannak, s így szabadon foglalhatóknak minősült.¹¹ A tengerparton található kavicsok (*lapilli*), drágakövek (*gemmae*) – mint uratlan dolgok – szintén foglalhatók voltak.¹²

Pár Sáry: Water law rules in Ancient Rome – Vízjogi szabályok az ókori Rómában. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 219-254 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.219

* dr. jur., PhD, dr. habil., egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet, Római Jogi Tanszék, e-mail: jogsary@uni-miskolc.hu.

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Vö. Paul. D. 18,1,51; Inst. 2,1,5.

² Vö. Marci. D. 1,8,2,1; Ulp. D. 8,4,13 pr.; Paul. D. 18,1,51; Cels. D. 43,8,3,1; Inst. 2,1,1. A tenger és a tengerpart e jogi helyzetéről részletesebben lásd Fenn 1925, 716–727; Fiorentini 2003, 427–484.

³ Vö. Inst. 2,1,3.

⁴ Vö. Ulp. D. 43,8,2,9.

⁵ Vö. Marci. D. 1,8,4 pr.; Gai. D. 1,8,5,1; Ulp. D. 43,8,2,9.

⁶ Vö. Ulp. D. 43,8,2,9; Ulp. D. 47,10,13,7. Az *iniuria* e tényállásáról részletesebben lásd Fiorentini 2003, 381–426.

⁷ Vö. Ulp. 43,12,1,17. Erről az *interdictum*ról részletesebben lásd Fiorentini 2003, 343–350.

⁸ Vö. Ulp. D. 43,8,2,8. Erről az *interdictum*ról részletesebben lásd Fiorentini 2003, 328–342.

⁹ Vö. Gai. 2,67; Gai. D. 41,1,1,1; Ulp. D. 41,1,44; Inst. 2,1,12.

¹⁰ Vö. Pomp. D. 1,8,10; Ulp. D. 39,1,1,18; Pomp. D. 41,1,30,4.

¹¹ Vö. Gai. D. 41,1,7,3; Pomp. D. 41,1,30,4; Inst. 2,1,22.

¹² Vö. Marci. D. 1,8,3; Inst. 2,1,18.

A halászok szabadon kivonhatták hálóikat a partra, s ott azokat száríthatták. A tengerparton bárki építhetett kunyhót (*casa*) magának, hogy abban meghúzódjék.¹³ Ilyenkor a kunyhón magántulajdon keletkezett, ami azonban megszűnt, ha az építmény összedőlt.

2. A közfolyókkal kapcsolatos szabályok

A római jog különbséget tett közfolyók (*flumina publica*) és magánfolyók (*flumina privata*) között.¹⁴ Ulpianus a következőket írja: „Egyes folyók állandóak (egész évben folynak), egyesek kiszáradók. (...) Egyes folyók (mindenki számára) közösek, egyesek nem. Cassius meghatározása szerint közfolyó az, amelyik állandó. Cassius e véleménye, melyet Celsus is helyesel, elfogadhatónak tűnik.”¹⁵

A közfolyókat – a tengerhez és a tengerparthoz hasonlóan – bárki szabadon használhatta, azon tutajjal, csónakkal, hajóval közlekedhetett,¹⁶ abból halászhatott,¹⁷ vízből meríthetett,¹⁸ annál állatait megíthatta. A közfolyóból azonban csak császári engedéllyel lehetett vizet vezetni.¹⁹

A közfolyók partjait a tengerparthoz hasonlóan bárki használhatta, de a folyópart (*litus fluminis*) a tengerparttal ellentétben nem minősült uratlan dolognak. Ahogy Iustinianus Institutióiban olvashatjuk, „A folyópartok közhasználatára is a *ius gentium*-on alapul, mint magáé a folyóé: így tehát kikötni, hajókoteleket az ott növényekhez erősíteni, a rakományt kirakni mindenkinek épp annyira szabadságában áll, mint magán a folyón hajózni. Viszont a part tulajdonjoga azt illeti meg, kinek telkével összefügg, tehát a rajta nőtt fa is azé.”²⁰

A közfolyókkal kapcsolatos tulajdonváltozások főbb eseteit a iustinianusi tankönyv – Gaius szavait követve²¹ – így foglalja össze: „Továbbá amit a folyó, mint bortalékát a földedhez növeszt, az a *ius gentium* értelmében a tiéd. A bortalék észrevehetetlen gyarapodás, és az tekinthető bortaléki növekedésnek, ami oly lassan gyarapszik, hogy nem tudod a pillanatonkénti gyarapodás mennyiségét megállapítani. Ha a folyó ereje telked egy részét elszakítja s a szomszédod földjébe sodorja, nyilvánvaló, hogy az a tiéd marad. Természetesen, ha hosszabb időn át ott marad a szomszéd telkén, s a magával hozott fák abba a földbe is gyökeret eresztenek, ettől

¹³ Vö. Gai. D. 1,8,5,1; Ulp. D. 39,1,1,18; Ner. D. 41,1,14 pr.; Pomp. D. 41,1,50; Inst. 2,1,5.

¹⁴ Marcianus szerint „majdnem minden folyó és kikötő közös” (D. 1,8,4,1: „*flumina paene omnia et portus publica sunt*”). Iustinianus Institutióiban ezzel szemben ez olvasható: „továbbá minden folyó és kikötő közös” (Inst. 2,1,2: „*flumina autem omnia et portus publica sunt*”), ami elnagyolt megállapítás. A *Digesta* fragmentumaiból egyértelműen megállapítható, hogy a magánfolyó (*flumen privatum*) kategóriáját Iustinianus nem törölte el.

¹⁵ D. 43,12,1,2–3 (Sáry P. ford.), vö. Hinker 1992, 179. A folyók jogi helyzetéről részletesebben lásd Fiorentini 2003, 59–158.

¹⁶ Vö. Inst. 2,1,4.

¹⁷ Vö. Inst. 2,1,2.

¹⁸ Vö. Paul. D. 39,3,17,4.

¹⁹ Vö. Papir. D. 8,3,17.

²⁰ Inst. 2,1,4 (Mészöly Gedeon ford.), vö. Gai. D. 1,8,5 pr.

²¹ D. 41,1,7,1–6. Az iszaplerakódás (*alluvio*), a sodorvány (*avulsio*) és a folyóban keletkezett sziget (*insula in flumine nata*) problémájával kapcsolatban lásd még Gai. 2,70–72.

az időtől fogva úgy tekintendő, mint a szomszéd telkének gyarapodása. (...) De ha a folyóban keletkezik sziget – ami gyakrabban megesik –, akkor, ha a folyó közepén fekszik, azok osztozkodnak rajta, kik a folyó két oldalán parti telektulajdonosok, mégpedig birtokaiknak a folyó menti szélessége arányában. Ha az egyik parthoz van közelebb, csak az ez oldali parti birtokosoké lesz. Ha a folyó valahol két ágra szakad s később ismét egyesülve valakinek a földjét szigetként körülzárja, a föld azé marad, akié azelőtt volt. Ha a folyó természetes medrét teljesen elhagyja és másfelé tör utat magának, a régi meder azoké lesz – kinek-kinek földje a part menti szélesség arányában –, akik azon a partszakaszon parti tulajdonosok, az új meder pedig oly jogi megítélés alá esik, mint maga a folyó, azaz közhasználatú lesz. Ha pedig a folyó bizonyos idő múltán régi medrébe visszatér, az új meder ismét a két parti földtulajdonosoké lesz. Egészen más dolog az, ha valakinek egész földjét elborítja az árvíz. A föld jellegét ugyanis az árvíz nem változtatja meg, s ezért ha a víz visszahúzódik, nyilvánvaló, hogy a telek azé marad, akié volt.”²²

Mindezt a Digesta alapján a következőkkel egészíthetjük ki. Ha a part menti telkek fix határokkal rendelkező telkek (*agri limitati*) voltak, a folyóban keletkezett sziget szabadon okkupálható volt.²³ Ugyanígy, *agri limitati* esetében a kiszáradt vagy elhagyott folyómedret is okkupálni lehetett.²⁴ A folyó, illetve a tenger kiáradásával kapcsolatban pedig Pomponius a következőket írja: „Ha azt a telket, melynek hasznélvezői vagyunk, előnti a folyó vagy a tenger, a hasznélvezet megszűnik, mivel ilyen esetben maga a tulajdon is megszűnik: és még halászat által sem tarthatjuk meg a hasznélvezetet. De kimondták, hogy ha a víz ugyanolyan gyorsasággal el is vonul onnan, ahová jött, visszaáll a tulajdon és ugyanígy a hasznélvezet is helyreáll.”²⁵

A *praetor* a közfolyók használatának zavartalanóságát *interdictum*okkal védte.²⁶ Az egyik *interdictum* megtiltotta, hogy bárki olyan dolgot tegyen a közfolyón vagy annak partján, ami a hajózást hátráltatja (*interdictum ne quid in flumine publico ripave eius fiat, quo peius navigetur*). Ulpianus idézi a *praetor* szavait: „Semmi ohyat nem tehetsz a közfolyón vagy annak partján, és semmi ohyat nem tehetsz a közfolyóba vagy annak partjára, ami a kikötést, a (parton való) közlekedést vagy a hajózást hátráltatja.”²⁷ Ezt az *interdictum prohibitorium*-ot a *praetor* Ulpianus szerint egy *interdictum restitutorium*-mal egészítette ki: „Ha ohyat teszel a közfolyón vagy annak partján, vagy ohyat teszel a közfolyóba vagy annak partjára, ami a kikötést, a (parton való) közlekedést vagy a hajózást hátráltatja, helyre kell állítanod (az eredeti állapotot).”²⁸

Egy másik *interdictum* is biztosította a közfolyón való hajózás és a folyópart használatának szabadságát (*interdictum ut in flumine publico navigare liceat*). Ulpianus ennek a szövegét is közli: „Megtiltom, hogy erőszakkal gátoljanak bárkit abban, hogy a közfolyón hajóval vagy csónakkal közlekedjen, vagy hogy annak partján berakodjon vagy kirakodjon.”²⁹ E szabályok közérdekből korlátozták a magántulajdonban álló folyóparti telkek tulajdonjogát.

²² Inst. 2,1,20–24 (Mészöly G. ford.).

²³ Vö. Ulp. D. 43,12,1,6.

²⁴ Vö. Ulp. D. 43,12,1,7.

²⁵ D. 7,4,23 (Sáry P. ford.).

²⁶ Ezekről az *interdictum*okról részletesen lásd Fiorentini, 2003, 163–181; Terrazas Ponce 2012, 371–409.

²⁷ D. 43,12,1 pr. (Sáry P. ford.). Vö. Gai. 4,159; Inst. 4,15,1.

²⁸ D. 43,12,19 (Sáry P. ford.).

²⁹ D. 43,14,1 pr. (Sáry P. ford.).

Egy további *interdictum* megtiltotta, hogy a közfolyó folyását megváltoztassák ahhoz képest, ahogyan az a korábbi nyáron folyt (*interdictum in flumine publico fiat, quo aliter aqua fluat, atque uti priore aestate fluxit*). Ulpianus közlése szerint így szólt a *praetor*: „Megtiltom, hogy olyat tegyél a közfolyón vagy annak partján, vagy olyat tegyél a közfolyóba vagy annak partjára, ami miatt a víz másképpen fog folyni, mint ahogy a korábbi nyáron folyt.”³⁰ Az *interdictum* céljáról Ulpianus ezt írja: „A *praetor* ezzel az *interdictummal* arról gondoskodott, hogy a folyók ne száradjanak ki engedély nélküli levezetésük miatt, illetve hogy a meder megváltoztatása ne okozzon valamilyen kárt a szomszédoknak.”³¹ A *praetor* ezt a tiltó *interdictumot* is kiegészítette egy helyreállítást elrendelő *interdictummal*. Ulpianus a *praetor* e szavait is idézi: „Ha olyat tettél a közfolyón vagy annak partján, vagy olyat tettél a közfolyóba vagy annak partjára, ami miatt a víz másképpen folyik, mint ahogy a korábbi nyáron folyt, helyre kell állítanod (az eredeti állapotot).”³²

A folyóparti telkeket a *praetor* egy másik *interdictummal* is védte (*interdictum de ripa munienda*). Ulpianus szerint ebben az esetben így fogalmazott a *praetor*: „Megtiltom, hogy erőszakkal gátoljanak bárkit abban, hogy a közfolyón vagy annak partján munkálalat végezzen a part vagy a part menti telek védelme céljából, ha ezzel a hajózást nem nehezíti...”³³ A jogtudós hozzáteszi ehhez, hogy „a közfolyók partjainak javítása és megerősítése a leghasznosabb dolog.”³⁴

A római történetírók műveiben sok helyen olvashatunk árvízvédelmi intézkedésekről.³⁵ Suetonius szerint Augustus „az árvíz megfékezésére kiszélesítette és kitisztította a Tiberis medrét, melyet régtől fogva eltömött a törmelék, és elkeskenyítették az épületek kiszögellései.”³⁶

Kr. u. 15-ben a Tiberis elöntötte a főváros nagy részét: „a folytonos esőktől felduzzadt Tiberis elárasztotta a város sík részeit; visszaszabúzóadását épületek és emberek pusztulása követte” – írja Tacitus.³⁷ Tiberius császár ekkor *ad hoc* jelleggel megbízott két *senator*ot azzal a feladattal, hogy dolgozzanak ki egy javaslatot a hasonló bajok megelőzésére. A két *senator* (Ateius Capito és Lucus Arruntius) azt a javaslatot terjesztette a *senatus* elé, hogy a Tiberist tápláló folyókat térítsék el. A *senatus* üléséről Tacitus a következőképpen számol be: „Meghallgatták a *municipiumok* és *coloniák* követségeit is; a *florentiaiak* azt kérték, hogy a *Clanist*, megszokott medréből kimozdítva, ne vigyék át az *Arnus* folyóba, mert ez vést zúdítna rájuk. Ezzel egyetértve az *interamniaiak* azt fejtegették, hogy tönkremennek *Italia* legtermékenyebb mezői, ha a *Nar* folyó, melynek vizét csatornába készülték szétáztatni, esetleg kiönt. A *reateiek* sem hallgattak, hanem tiltakoztak a *Velinus-tónak* a *Nar* torkolatánál való elzárása ellen, hiszen akkor víz a környező földekre zúdulna. Nagyon jól gondoskodott a balandók dolgairól a természet, minden folyónak megszabta a maga torkolatát, a maga medrét, eredetét csakúgy, mint a végét. Tekintettel kell lenni a szövetségeselek kultuszaira is, akiket hazai folyóknak szentélyeket, ligeteket és oltárokat szenteltek.

³⁰ D. 43,13,1 pr. (Sáry P. ford.). Vö. Diódsi 1973, 68.

³¹ D. 43,13,1,1 (Sáry P. ford.).

³² D. 43,13,1,11 (Sáry P. ford.).

³³ D. 43,15,1 pr. (Sáry P. ford.).

³⁴ D. 43,15,1,1 (Sáry P. ford.).

³⁵ A Tiberis áradásairól és a római árvízvédelemről lásd Robinson 1992, 73–76; Aldrete 2007.

³⁶ Suet. *Aug.* 30 (Kis Ferencné ford.).

³⁷ Tac. *Ann.* 1,76 (Borzsák István ford.).

*Nyilván maga a Tiberis sem akarná, hogy mellékvizeitől teljesen megfosztva csekélyebb dicsőséggel folyjék. Akár a községek kérése, akár a szabályozás nehezége, vagy a babonás hit hatott oly erősen: csatlakoztak Cnaeus Piso véleményéhez, aki előadta, hogy semmit sem kell változtatni.*³⁸

A császár ezután egy állandó bizottságot hozott létre a Tiberis partjainak és medrének felügyeletére (*curatores riparum et alvei Tiberis*).³⁹ Dio Cassius szerint az öt szenatorból álló bizottságnak arról kellett gondoskodnia, „*hogy a folyó ne áradjon ki télen, illetve ne apadjon ki nyáron, hanem mindig – amennyire lehetséges – azonos mennyiségben folyjon.*”⁴⁰

102-ben Traianus császár csatornát épített a Tiberis vizének levezetésére árvízvédelmi célból. Ennek ellenére 107-ben vagy 108-ban ismételt nagy árvíz volt Rómában és környékén: a Tiberis és az Anio egyaránt kilépett medréből. Az eseményekről az ifjabb Plinius így számol be egyik levelében: „*Mifélekké folyton zuhog az eső és egymást érik az árvizek. A Tiberis kilépett medréből, és öles hullámokban zúdul át az alacsonyabb töltések felett: bár vízből sokat levezet a csatorna, amit oly előrelátóan építtetett a princeps, előnti a völgyeket, ott hömpölyög a mezőkön, s ahol síkföld volt, most a víz síkja látszik. (...) Az Anio, noha a világ legkedvesebb folyója..., javarészt letarolta és elsodorta a tükérének árnyat adó lugasokat; dombokat mos alá..., bázákat dönt össze, aztán átsap, átözönlik a romok felett is. Szemtanúk szerint, akiket kiemelkedőbb pontokon ért utol az itéletidő, egy helyt luxustárgyak és pompás bútorok, másutt meg paraszti holmik, emitt ekék, ökrök és hajtók, amott meg szétszórt és gazdátlanul maradt nyájak, köztük fatörzsek, épületgerendák és tetők sodródtak szanaszét egymás hegyén-bátán az árban.*”⁴¹

Az ilyen helyzetbe került, s vagyontárgyaik birtokát visszaszerezni akaró tulajdonosokat a *praetor interdictum*mal védte. Ulpianus a következőket írja: „*Trebatius elmondja, hogy amikor a Tiberis kiöntött és sokak számos dolgát mások épületeibe sodorta, a praetor interdictumot adott ki, megtiltva, hogy erőszakkal gátolják a tulajdonosokat a saját dolgaik elvitelében...*”⁴²

A tartományi helytartók szintén védelemben részesítették azokat, akiknek a tulajdonjogát árvíz során megsértették. „*Ha a folyó kiöntése a telek határait elmossa, és így az áradás alkalmat ad arra, hogy (egyesekek) elfoglalják azokat a helyeket, melyekhez nincs joguk, a tartomány helytartója megparancsolja, hogy tartsák távol magukat attól, ami másé, és a tulajdonosoknak adják vissza azt, ami az övék, s egy földmérő jelölje ki a határokat*” – írja Ulpianus.⁴³

A 161-ben vagy 162-ben pusztító árvízről a következőket olvashatjuk a *Historia Augusta* című császári életrajzgyűjteményben: „*A császárok boldog nyugalmát megzavarta a Tiberis első áradása, amely a legsúlyosabb volt egész uralkodásuk alatt. Az árvíz következtében számos ház összedőlt, igen sok állat elpusztult, és pusztító ébenség keletkezett. Mindezeket a bajokat Marcus és Verus személyes beavatkozásukkal, gondos intézkedésekkel enyhítették.*”⁴⁴

³⁸ Tac. *Ann.* 1,79 (Borzák I. ford.).

³⁹ Vö. Campbell 2012, 318.

⁴⁰ Dio 57,14,8 (Sáry P. ford.).

⁴¹ Plin. *Ep.* 8,17 (Szepessy Tibor ford.).

⁴² D. 39,2,9,1 (Sáry P. ford.).

⁴³ D. 10,1,8 pr. (Sáry P. ford.).

⁴⁴ SHA *Marv.* 8 (Terényi István ford.).

Az árvízkarosultak élelmiszerral való ellátásáról Ammianus Marcellinus is említést tesz a 374-es árvízről beszámolván: „*az Örök Városban Claudius praefectus alatt a Tiberis... a túlságos esőzések folytán kiáradt..., és csaknem mindent elborított. Víz alatt álltak a városnak azok a részei, amelyek az egyenletes síkságon terülnek el; csupán a hegyek és a magasabban levő háztömbök voltak védve a közvetlen veszélytől. Hogy az emberek, akik a magas vízállás miatt sehová sem tudtak eljutni, éhen ne pusztuljanak, csónakokon és dereghéken vittek nekik bőven élelmiszereket.*”⁴⁵

3. A vizekkel kapcsolatos közművek

A Tiberis első cölöphídja (*pons Sublicius*) Ancus Martius király idejében épült.⁴⁶ A korai köztársaság idején a hidak építéséről a *senatus* döntött, a kivitelezés irányítása a *ensorok* feladatát képezte.⁴⁷ A kései köztársaság korában ezt a feladatot a közutak felügyeletével megbízott *magistratusok*, a *curatores viarum* látták el: a *pons Fabricius*-t például Lucius Fabricius *curator viarum* építtette Kr. e. 62-ben.⁴⁸ Később elsősorban a császárok építtettek hidakat.⁴⁹ Ammianus Marcellinus szerint Symmachus *praefectus urbi* 365-ben nagyszerű hidat (*pons Valentiniani*) építtetett a saját költségén.⁵⁰ A késő császárkorban a hidak építése és javítása a polgárok közkötelezettségei (*munera publica*) közé tartozott.⁵¹

„*A város alapításától 441 éven át meg voltak elégedve a rómaiak azon vizek használatával, melyet vagy a Tiberisből, vagy kutakból, vagy forrásokból merítettek. (...) Most azonban a városba befolytak a következő vizek: az Appia, a régi Anio, a Marcia, a Tepula, a Iulia, a Virgo, az Alsietina, melyet Augustának is hívnak, a Claudia és az új Anio*” – írja Kr. u. 98 körül Frontinus a római vízvezetésekről szóló művében (*De aquaeductu urbis Romae*).⁵² Ezek szerint az *aqua Appia* volt az első vízvezeték Rómában, mely Kr. e. 312-ben készült, s mely mellett további nyolc vízvezeték épült a Kr. u. I. század végéig.⁵³

A köztársaság idején a vízvezetékek építéséről a *senatus* döntött; az építkezéseket az ezzel megbízott *magistratusok* (általában *ensorok*) felügyelték.⁵⁴ Augustus uralkodása idején Agrippa, a császár veje építtette az *aqua Iulia*-t és az *aqua Virgo*-t.⁵⁵ Suetonius szerint Augustus „*inkább a jólét előmozdítására törekedett, mint*

⁴⁵ Amm. 29,6,17–18 (Szepesy Gyula ford.).

⁴⁶ Vö. Liv. 1,33. A Tiberis hídjairól lásd Robinson 1992, 71–72.

⁴⁷ Vö. Liv. 40,51.

⁴⁸ Vö. Robinson 1992, 72.

⁴⁹ Vö. pl. SHA *Hadr.* 19.

⁵⁰ Amm. 27,3,3.

⁵¹ Vö. CTh 11,16,15.18.

⁵² Front. 4 (Palasovszky Sándor ford.).

⁵³ A római vízvezetésekről lásd Herschel 1913; Weiß 1925, 87–116; Van Deman 1934; Longo 1934, 55–93; Ashby 1935; Hainzmann 1975; Póczy 1980; Robinson 1980, 44–86; Panimolle 1968; Bruun 1991; Hodge 1991; Evans 1994; Geißler 1998; Bajánházy 2000, 75–98; De Kleijn 2001; Peachin 2004; Bruun 2012, 11–33.

⁵⁴ Vö. Liv. 39,44; 40,51.

⁵⁵ Az utóbbi vezeték elnevezését így magyarázza Frontinus: „Virgónak nevezték, mert a vizet kereső katonáknak egy szűzi leányka mutatott néhány eret, melyet követve azok, akik ástak, roppant mennyiségű vizet találtak” (Front. 10; Palasovszky S. ford.).

népszerűsége; ezt bizonyítja szigorú válasza, mikor a nép a bor hiánya és magas ára miatt panaszt emelt: megfelelő gondoskodás történik arról, hogy a nép meg ne szomjazzzék, hiszen veje, Agrippa építi mindenszél a vízvezetéket – mondta.”⁵⁶ Agrippa e tevékenységéről Sztrabón is említést tesz: „A vízvezetékekkel bevezetett víz olyan bőven jön, hogy szinte folyók folynak keresztül a városon és a csatornákon, s majdnem minden háznak bőven vannak medencéi, csövei és szökőkútjai; ezekre Marcus Agrippa fordított legnagyobb gondot, aki a várost sok más dicsőséges épülettel is szépítette.”⁵⁷

A vízvezetékekből a köztársasági korban a *ensorok*, *ensorok* hiányában az *aedilis curulis*-ek engedélyével lehetett vizet vezetni: „úgy találom – írja Frontinus –, hogy egyszer az *aedilisek*, máskor a *ensorok* adták az engedélyt, de nyilvánvaló, hogy amikor *ensorok* voltak az államban, leginkább ő tőlük kérték: mikor ezek nem voltak, ez a jog az *aediliseké* volt.”⁵⁸ Az említett *magistratusok* ellenőrizték, hogy senki ne rongálja meg a vezetéket, és senki ne vezessen abból vizet engedély nélkül. Erről Frontinus a következőket írja: „Hogy milyen gond volt arra, hogy valaki meg ne merészelje rongálni vagy pedig engedélyzetlen vizet ne merészejen elvezetni, sok mindenből kivethető, de különösen abból, hogy a *Circus maximus*-t az *aedilisek* vagy a *ensorok* engedélye nélkül még a *circusi játékok* idejében sem lehetett felöntözni és ez, amint *Ateius Capitónál* olvassuk, akkor is érvényben maradt, amikor az ügyek vitele a gondnokokhoz került. A szántóföldeket pedig, amelyeket a törvény ellenére közvízzel öntöztek, közvagyonná tették.”⁵⁹ Azokat tehát, akik a vízvezetékekből engedély nélkül vezettek vizet ingatlanuk öntözésére, az ingatlan elkobzásával büntették. A szövegből azt is megtudhatjuk, hogy a vízügyek vitelét a *ensoroktól* és az *aedilisektől* később a gondnokok vették át. A vízügyi gondnok (*curator aquarum*) tisztségét Augustus hozta létre abból a célból, hogy a gondnokok folytassák Agrippa tevékenységét.⁶⁰ 97-től Frontinus ezt a tisztséget töltötte be.⁶¹

A császárkorban annak, aki a vízvezetékekből vizet kívánt vezetni, először a császártól kellett ehhez engedélyért kérnie. Az engedély megszerzése után a *curator*hoz kellett fordulni, aki kijelölt egy felügyelőt (*procurator*) a csatlakozás gyakorlati teendőinek irányítására. A *procuratorok* a császár felszabadított rabszolgái közül kerültek ki. Minderről a következőket írja Frontinus: „Aki magánhasználatra vizet akar vezetni, azt kérnie kell és a császártól levelet kell a gondnokhoz hoznia. A gondnok tartozik a császár engedélyének azonnal eleget tenni és ezen feladat elvégzésére a császár egy szabadosát felügyelőnek kirendelni.”⁶²

A császári engedély pontosan meghatározta, hogy ki, honnan, hová, milyen mennyiségű vizet vezethet. A gondnok fő feladataival kapcsolatban Frontinus a következőket írja: „A magánosok között a víz vezetésének joga körül azt kell szem előtt tartani, hogy senkise vezessen közvizet, amire engedélyt nem kapott, és senkise vezessen többet, mint amennyire

⁵⁶ Suet. *Aug.* 42 (Kis Ferencné ford.).

⁵⁷ Sztrab. 5,3,8 (Földy József ford.). Agrippa tevékenységéről lásd Shipley 1933; Evans 1982, 401–411.

⁵⁸ Front. 95 (Palasovszky S. ford.). Mivel a *ensorok*at ötévente választották másfél évre, voltak időszakok, amikor nem voltak *ensorok* az államban.

⁵⁹ Front. 97 (Palasovszky S. ford.).

⁶⁰ Vö. Robinson 1992, 86.

⁶¹ Vö. Ashby 1935, 20, 26.

⁶² Front. 105 (Palasovszky S. ford.).

engedélye van.⁶³ Az engedély a jogosult személyéhez tapadt: „*az engedélyezett víz joga sem az örökösre, sem a vevőre vagy a birtok bármely új gazdájára nem száll át*” – írja Frontinus.⁶⁴ Később hozzát teszi ehhez: „*Nyilvánvaló, hogy az engedélyezett vizet másbóvá, mint arra a birtokra, amely részére adatott, vagy más medencéből, mint amelyet a császár levele megjelöl, vezetni nem szabad, de a rendeletek is tiltják.*”⁶⁵

A vízvezetékek védelmében több jogszabály is született. Egy *senatus consultum* a következőképpen rendelkezett: „*a források, boltívek és falak körül minden oldal felől tízenöt lábat, a föld alatt levő vízfolyások és medencék körül pedig a városon belül és a városon kívül, ha összefüggő építmények, mind a két rész felől, öt lábat üresen kell hagyni, úgy hogy ezen helyre ezután sem emlékművet, sem épületeket elhelyezni, sem pedig fát ültetni nem szabad, s ha ezen a távolságon belül most fa van, azt ki kell irtani, kivéve ha épületekkel bezárt összefüggő gazdaságok volnának. Ha valaki ez ellen vét, esetenként 10 000 sestertius-szal büntetessék, amelynek a felét jutalmul a feljelentőnek kell adni, akinek a munkája által lehetett megfogni azt, aki ezen senatushatározat ellen vétett, a másik felét pedig a kincstárba kell beszállítani. Az ügyben a vízvezetési gondnokoknak kell vizsgálatot tartani és ítélni.*”⁶⁶

A Titus Quinctius Crispinus *consul* javaslatára Kr. e. 9-ben hozott *lex Quinctia de aquaeductibus* azt, aki a vízvezetékét szándékosan megfúrta, megrongálta, 100 000 sestertius összegű pénzbüntetéssel rendelte büntetni. A rongálónak emellett az eredeti állapotot is helyre kellett állítania. Ha az elkövető rabszolga volt, helyette a gazdáját lehetett felelősségre vonni. A törvény szövegét Frontinus szó szerint közli: „*Mindaz, aki ezen törvény meghozatala után a város felé vezetett közvizek medrét, a fedett vízfolyásokat, boltíveket, csöveket, medencéket és tavakat tudva, gonosz szándékkal megfúrja, megrongálja, fúrásukat vagy megrongálásukat előkészíti és rosszabbá teszi, hogy ezek a vizek ne tudjanak Róma városába eséssel befolyni vagy bevezettetni, és hogy Róma városában és azokban az épületekben, amelyek a városhoz tartoznak vagy tartozni fognak, s azokban a kertekben, majorokban és helyeken, amely kertek, majorok és helyek tulajdonosainak víz adatott vagy engedélyezett vagy engedélyeztetni fog, a víz ne folyjék, oda ne jusson, a vízmedencébe és tavakba bevezethető ne legyen: az a római népnek 100 000 sestertius legyen köteles adni. Aki pedig ezek közül valamit rosszhiszeműen csinált, legyen köteles mindent kifoltozni, kijavítani, helyreállítani, felépíteni, rendbe hozni, illetve (amit épített, azt) gyorsan lebontani... Ha valamit ezek közül szolga követett el, akkor annak ura adjon a népnek 100 000 sestertius.*”⁶⁷

Az állami vízvezetékekkel kapcsolatos császári rendeletek külön címet képeznek mind a *Codex Theodosianus*-ban,⁶⁸ mind a *Codex Iustinianus*-ban.⁶⁹ E *constitutio*ók közül érdemes kiemelnünk Constantinus császár 330-ban kiadott rendeletét, mely azokat, akiknek a telkén állami vízvezeték haladt keresztül, felmentette a rendkívüli közterhek alól, de arra kötelezte őket, hogy rendszeresen tisztítsák a vízvezetékét.

⁶³ Front. 103 (Palasovszky S. ford.).

⁶⁴ Front. 107 (Palasovszky S. ford.).

⁶⁵ Front. 109 (Palasovszky S. ford.).

⁶⁶ Front. 127 (Palasovszky S. ford.).

⁶⁷ Front. 129 (Palasovszky S. ford. módosítással).

⁶⁸ CTh 15,2: *De aquaeductu*.

⁶⁹ C. 11,43(42): *De aquaeductu*.

Azokat, akik ezt elmulasztották, telkük elkobzásával kellett büntetni. A rendelet megtiltotta, hogy a vízvezeték mellett 15 láb távolságon belül fákat ültessenek.⁷⁰

Néhány szót a szennyvízcsatornákról (*cloacae*) és a közfürdőkről (*balneae publicae*) is érdemes szólnunk.⁷¹ Ahogy Sztrabón írja, a rómaiak olyan csatornákat építettek, „amelyeken a város szennyvizét a Tiberisbe lehetett vezetni.”⁷² A *Cloaca Maxima* építése az utolsó király, Tarquinius Superbus nevéhez fűződik; Livius szerint a földalatti csatornahálózatot az egész Város szemetének gyűjtőhelyéül szánták.⁷³ A köztársaság korában a vízvezetékekhez hasonlóan a szennyvízcsatornák ügyeivel is a *ensorok* foglalkoztak: ők kötöttek az állam nevében szerződéseket magánvállalkozókkal csatornák építése, illetve tisztítása céljából.⁷⁴ Dio Cassius tudósítása szerint Agrippa Róma szennyvízcsatornáit a saját költségén kitisztíttatta.⁷⁵ Az ifjabb Plinius egyik leveléből megtudhatjuk, hogy azoknak, akiket közmunkára (*ad opera publica*) ítélték, többek között a csatornákat kellett tisztítaniuk.⁷⁶

Frontinus említést tesz arról, hogy egyes vízvezetékekből a vizet többek között közfürdőkbe vezették.⁷⁷ A közfürdők vizének megfelelő fűtését és a fürdők takarítását az *aedilis curulisek* felügyelték.⁷⁸ A belépő egy negyed *as* volt, ami jelentéktelen összegnek számított.⁷⁹ Agrippa *aedilisi* hivatala időtartamára a fürdők használatát ingyenessé tette.⁸⁰ Hadrianus megtiltotta, hogy a férfiak és a nők együtt fürödjenek,⁸¹ e tilalmat Marcus Aurelius megerősítette.⁸² A közfürdőben bárki fürödhetett, e jog gyakorlásának akadályozása személyesértésnek (*iniuria*) minősült.⁸³ A rabszolgatartók gyakran szolgálkkkal együtt mentek a fürdőbe. A fürdőket a császárok is szívesen látogatták, ahol együtt fürödtek a tömeggel.⁸⁴ A késő császárkorban a közfürdők fűtése (*calefactio thermarum*) a polgárok közkötelezettségei (*munera publica*) közé tartozott.⁸⁵

⁷⁰ CTh 15,2,1 = C. 11,43(42),1. A faültetési tilalmat a későbbi rendeletek megerősítették; lásd C. 11,43(42),6,1; 11,43(42),10,2–3.

⁷¹ A római csatornákról lásd Robinson 1992, 73, 101–103.

⁷² Sztrab. 5,3,8 (Földy J. ford.).

⁷³ Liv. 1,56. A *Cloaca Maximá*ról lásd Hopkins 2007, 1–15.

⁷⁴ Vö. Liv. 39,44.

⁷⁵ Dio 49,43.

⁷⁶ Plin. *Ep.* 10,32.

⁷⁷ Front. 91; 108. A római fürdőkről lásd Brödner 1983; Heinz 1983; Robinson 1984, 1065–1082; Yegül 2010.

⁷⁸ Vö. Sen. *Ep.* 86,10.

⁷⁹ Vö. Cic. *Cael.* 26,62; Hor. *Sat.* 1,3,137; Sen. *Ep.* 86,9.

⁸⁰ Vö. Dio 49,43.

⁸¹ SHA *Hadr.* 18; Dio 69,8.

⁸² SHA *Marv.* 23.

⁸³ Vö. Ulp. D. 43,8,2,9; Ulp. D. 47,10,13,7.

⁸⁴ Vö. SHA *Hadr.* 17.

⁸⁵ Vö. Herm. D. 50,4,1,2.

4. Vízrel kapcsolatos telki szolgálomok

A római jog forrásaiban a telki szolgálomok (*servitutes praediorum*) körében sokszor találkozhatunk vizekkel kapcsolatos kérdésekkel.⁸⁶ Témánk szempontjából az alábbi mezei, illetve városi telki szolgálomokat érdemes kiemelni: (a) vízkeresés szolgálma (*servitus aquam querendi*): jog arra, hogy más telkén vizet keressünk;⁸⁷ (b) vízmerítés szolgálma (*servitus aquae haustus* vagy *aquae hauriendae*): jog arra, hogy más telkén (más forrásából, kútjából stb.) vizet merítsünk;⁸⁸ (c) vízvezetés szolgálma (*servitus aquaeductus* vagy *aquae ducendae*): jog arra, hogy más telkéről vagy más telkén keresztül vizet vezessünk;⁸⁹ (d) marhahajtás szolgálma (*servitus pecoris ad aquam appulsus*): jog arra, hogy marháinkat más telkére hajtsuk itatás végett;⁹⁰ (e) vízvezetés szolgálma (*servitus aquae educendae* vagy *aquae immittendae*): jog arra, hogy telkünkéről a vizet más telkére vezessük;⁹¹ (f) szennyvízcsatorna vezetésének szolgálma (*servitus cloacae immittendae*): jog arra, hogy a szomszéd háza alatt szennyvízcsatornát vezessünk;⁹² (g) ereszcatorna szolgálma (*servitus stillicidii immittendi*): jog arra, hogy házunkról az esővizet a szomszéd ereszcatornájába vezessük;⁹³ (h) az ereszaljban összegyűlt esővíz elvezetésének szolgálma (*servitus fluminis immittendi*): jog arra, hogy az ereszaljban összegyűlt esővizet a szomszéd telkére vezessük;⁹⁴ (i) hajózási szolgálom (*servitus navigandi*): jog arra, hogy más folyóján vagy taván csónakkal átkelhessünk.⁹⁵

A különböző szolgálomok gyakran összekapcsolódtak egymással. Vízkeresési szolgálom alapításakor a felek megállapodtak abban, hogy víz találása esetén a jogosultat megilleti a vízmerítés joga.⁹⁶ A vízmerítési jog mindig együtt járt a gyalogútszolgálommal (*servitus itineris*).⁹⁷

⁸⁶ Vö. Grosso 1932, 401–36; Capogrossi Colognesi 1966; Franciosi 1967; Rodger 1972; Bannon 2001, 34–52; Uo. 2009; Ehmig 2011, 175–179; Bruun 2015, 145–49.

⁸⁷ Vö. Paul. D. 8,3,10; Lab. D. 8,5,21.

⁸⁸ Vö. Paul. D. 8,1,14,2; Ulp. D. 8,3,1 pr.; Ulp. D. 8,3,3,3; Ulp. D. 8,3,5; Paul. D. 8,3,9; Pomp. D. 8,3,20,3; Paul. D. 8,6,10,1; Pomp. D. 8,6,17; Paul. D. 39,3,17,2.

⁸⁹ E jog a négy ősi mezei telki szolgálom közé tartozott a gyalogút, a szekérút és a marhahajtás mellett (vö. Ulp. D. 8,3,1 pr.; Inst. 2,3 pr.).

⁹⁰ Vö. Ulp. D. 8,3,1 pr.; Pap. D. 8,3,4; Ulp. D. 8,3,5.

⁹¹ Vö. Paul. D. 8,3,29; Ulp. D. 8,5,8,5.

⁹² Érdekes, hogy e szolgálmat Neratius nem városi, hanem kifejezetten mezei telki szolgálomnak (*servitus praedii rustici*) nevezi, s ezt a rendszerezést követték a *Digesta* kompilátorai is (D. 8.3.2 pr.). Ennek ellenére a szakkönyvek e jogot a városi telki szolgálomok (*servitutes praediorum urbanorum*) közé sorolják (lásd pl. Földi & Hamza 2001, 359; Molnár & Jakab 2004, 228; Benedek & Pókecz Kovács 2016, 222). A rómaiak valószínűleg azért tekintették e jogot mezei telki szolgálomnak, mert nem az uralkodó telken lévő épülettel volt kapcsolatos.

⁹³ Vö. Paul. D. 8,2,1 pr.; Ulp. D. 8,2,17,3; Paul. D. 8,2,20,3–6; Pomp. D. 8,2,21; Gai. D. 8,4,16; Iul. D. 8,5,16; Paul. D. 8,6,8 pr.

⁹⁴ Vö. Paul. D. 8,2,1 pr. Olyan szolgálom is létezett azonban (*servitus stillicidii sive fluminis non recipiendi*), mely éppen kizárta azt, hogy az ereszből vagy az ereszaljból átfolyhasson a víz a szomszéd házára vagy udvarára (vö. Inst. 2.3.1).

⁹⁵ Vö. Paul. D. 8,3,23,1; Paul. D. 8,3,38.

⁹⁶ Vö. Paul. D. 8.3.10; Lab. D. 8.5.21.

⁹⁷ Vö. Ulp. D. 8.3.3.3.

A hajózási szolgálat az útszolgálatához kapcsolódhatott.⁹⁸ Úgy tűnik, hogy a marhahajtási jog nem kapcsolódhatott össze a marhahajtás szolgalmával (*servitus actus pecoris*), mivel az itatási jog csak szomszédos telkek között állhatott fenn.⁹⁹

A szolgalmak keletkezésével kapcsolatban a következőket olvashatjuk Iustinianus Institutióiban: „*Ha valaki szomszédja számára valami szolgalmi jogot akar létesíteni, azt pactiókkal és stipulatiókkal teheti. Végrendeletében is kötelezheti örökösét, hogy ... engedje meg, hogy a jogosult ... eresztét bebocsássa; vagy túrje, hogy ... onnan vizet vezessen.*”¹⁰⁰

Ezek szerint szolgalmi jogot elsősorban formátlan megállapodással, formális szerződéssel, illetve hagyományrendelés útján alapítottak. Formátlan megállapodás esetén a szolgalmi jog valószínűleg csak elbirtoklás révén jött létre (a forrásokban egyébként gyakran olvashatunk a vízvezetési jog elbirtoklással való megszerzéséről).¹⁰¹ Mivel a vízvezetési jog a *res mancipi* kategóriájába tartozott, e szolgalmi jog eredetileg *mancipatio*, illetve *in iure cessio* útján volt megszerezhető. A telek egy része azzal a kikötéssel is eladható volt, hogy azon keresztül az eladó vizet vezethet a maradék területére;¹⁰² a szolgalmi jog tehát *deductio* útján is létrejöhetett.

Vízmerítési szolgalmat olyan telkek vonatkozásában is lehetett alapítani, melyek között közterület volt, de a közterületen a vizet csak császári engedéllyel lehetett keresztül vezetni.¹⁰³ Vízvezetési szolgálat esetén a jogosult agyagból vagy más anyagból készített csövet (*fistula*) helyezhetett a mederbe (*rivus*), s azon keresztül vezethette a vizet,¹⁰⁴ de a víz útvonalát később nem változtathatta meg.¹⁰⁵

A vízvezetési jog vonatkozásában különbséget tettek a mindennapos vízszükséglet (*aqua cottidiana*) és a nyári vízszükséglet (*aqua aestiva*) kielégítése között.¹⁰⁶ Attól függően, hogy a víz milyen napszakban vezethető, megkülönböztették a nappali vizet (*aqua diurna*) és az éjjeli vizet (*aqua nocturna*).¹⁰⁷

A forrás kiszáradása a vízvezetési jogot megszüntette, de ha a forrás később újraéledt, a vízvezetési jog is automatikusan visszaállt.¹⁰⁸ A szolgalmak tipikusan nem gyakorlás (*non usus*) következtében szűntek meg.¹⁰⁹ Vízmerítési szolgálat esetén, ha a jogosult odajárt a forráshoz, de nem merített vizet, nem gyakorlás által elvesztette mind a vízmerítési, mind a gyalogút szolgalmát.¹¹⁰ Az, akinek joga volt vizet vezetni éjjel, s ezt nappal tette, elvesztette a vízvezetési jogát nem gyakorlás miatt.¹¹¹

⁹⁸ Vö. Paul. D. 8.3.23.1; Paul. D. 8.3.38.

⁹⁹ Ulp. D. 8,3,5,1.

¹⁰⁰ Inst. 2,3,4 (Mészöly G. ford.).

¹⁰¹ Vö. Ulp. D. 8,5,10 pr.; C. 3,34,2.

¹⁰² Vö. Pomp. D. 8,6,19 pr.

¹⁰³ Vö. Paul. D. 8,1,14,2; Iav. D. 39,3,18,1.

¹⁰⁴ Vö. Pomp. D. 8,3,15.

¹⁰⁵ Vö. Cels. D. 8,1,9.

¹⁰⁶ Vö. Pomp. D. 8,3,15; Ulp. D. 43,20,1,3; Ner. D. 43,20,6.

¹⁰⁷ Vö. Paul. D. 8,6,7; Pomp. D. 43,20,2.

¹⁰⁸ Vö. Paul. D. 8,3,35.

¹⁰⁹ Vö. Paul. D. 8,6,7.

¹¹⁰ Vö. Pomp. D. 8,6,17.

¹¹¹ Vö. Paul. D. 8,6,10,1.

A *praetor* az említett szolgalmak védelmére speciális *interdictum*okat biztosított. A vízmerítési és a marhaitatási szolgalmat védte az *interdictum de fonte*. Ennek kibocsátásakor így szólt a *praetor*: „Megtiltom, hogy erőszakot alkalmazva gátoljanak téged abban, hogy a szóban forgó forrást használd, melynek vizét az előző évben nem erőszakkal, nem alattomban, s nem szívességi használat címén használtad.”¹¹² Az *interdictum* alkalmazható volt tavak (*lacus*), kutak (*putei*) és halastavak (*piscinae*) esetében is.¹¹³

A mindennapos víz vezetésének jogát az *interdictum de aqua cottidiana*, a nyári víz vezetésének jogát az *interdictum de aqua aestiva* védte. Az előző esetben így fogalmazott a *praetor*: „Megtiltom, hogy erőszakot alkalmazzanak veled szemben, gátolva téged a szóban forgó víz ugyanolyan módon való vezetésében, ahogyan azt az előző évben vezettetted, feltéve, hogy azt nem erőszakkal, nem alattomban, s nem szívességi használat címén tetted.”¹¹⁴ Az utóbbi esetben a *praetor* ezt mondta: „Megtiltom, hogy erőszakkal gátoljanak téged abban, hogy ugyanolyan módon vizet vezess, ahogyan azt nem erőszakkal, nem alattomban, s nem szívességi használat címén az előző nyáron tetted.”¹¹⁵ Úgy tekintették, hogy a nyár a tavaszi napéjegyenlőségtől az őszi napéjegyenlőségig tart, ami így összesen hat hónapot jelentett.¹¹⁶ Ezek az *interdictum*ok a városon kívüli és belüli vízvezetési jogot egyaránt védték.¹¹⁷ A vizet forrásból (*ex fonte*), tóból (*ex lacu*) vagy folyóból (*ex flumine*) vezethették.¹¹⁸ A vízvezetés nem csak növények öntözése és állatok itatása céljából, hanem élvezeti célból is történhetett.¹¹⁹ A *praetor* mindkét *interdictum*ot az örökösök, a vevők és a *bonorum possessorok* számára is biztosította.¹²⁰

A kövízvezetékekhez tartozó vízházból (*castellum*) való vízvezetési jog védelmére az *interdictum de aqua ex castello ducenda* szolgált. *Edictum*ában a *praetor* így fogalmazott: „Megtiltom, hogy erőszakot alkalmazva gátolják azt, akinek ehhez megadták a jogot, abban, hogy a vízházból a telkére vizet vezessen.”¹²¹ A vízházból csak a császár engedélyével lehetett vizet vezetni.¹²²

A vízvezetési szolgalom jogosultja a víz medrét (*rivus*) javíthatta, tisztíthatta: e jog védelmére szolgált az *interdictum de rivis*. E jogsegélyt biztosítva így szólt a *praetor*: „Megtiltom, hogy erőszakkal akadályozzák a medrek (*rivi*), a csatorna (*specus*), a zsilipek (*septa*) vízvezetés céljából (*aquae ducendae causa*) való javításában (*reficere*) vagy tisztításában (*purgare*) azt, aki ugyanígy vezeti a vizet, mint az előző nyáron, erőszak alkalmazása nélkül, nem alattomban és nem szívességi használat címén.”¹²³

¹¹² Ulp. D. 43,22,1 pr. (Sáry P. ford.).

¹¹³ Uo.

¹¹⁴ Ulp. D. 43,20,1 pr. (Sáry P. ford.).

¹¹⁵ Ulp. D. 43,20,1,29 (Sáry P. ford.).

¹¹⁶ Ulp. D. 43,20,1,32.

¹¹⁷ Ulp. D. 43,20,1,14.

¹¹⁸ Ulp. D. 43,20,1,8.

¹¹⁹ Ulp. D. 43,20,1,11; Pomp. D. 43,20,3 pr.

¹²⁰ Ulp. D. 43,20,1,29; Ulp. D. 43,20,1,37.

¹²¹ Ulp. D. 43,20,1,38.

¹²² Ulp. D. 43,20,1,42, vö. Orestano 1935, 297–313; Palma 1987, 439–457.

¹²³ Ulp. D. 43,21,1 pr. (Sáry P. ford.).

Az, aki a földre ásott meder helyett kővezetékben kívánta a vizet vezetni, nem vehette igénybe a jogsegélyt, hiszen az ilyen nem csupán javította a medret.¹²⁴ Az sem kapott segítséget a *praetortól*, aki a medret mélyítette, szélesítette, a nyitott vezetéket befedte vagy a fedettet nyitottá tette, hiszen nem ugyanúgy akarta a vizet vezetni, mint ahogy azt korábban tette.¹²⁵

Az, akit a szennyvízcsatorna javításában, tisztításában erőszakkal gátoltak, az *interdictum de cloacis* kibocsátását kérhette a *praetortól*. A *magistratus* ebben az esetben a következőképpen fogalmazott: „Megtiltom, hogy annak a szoban forgó csatornának a javításában, tisztításában erőszakkal gátoljanak, mely a (szomszéd) házából a tédbe vezet.”¹²⁶ A *praetor* arra az esetre, ha a munka kárt okozna, biztosíték (*cautio damni infecti*) fizetésének ígéretére kötelezte a csatornát javító, tisztító felet.¹²⁷

5. Az esővíz által okozott kár kérdései a szomszédjogok körében

Rómában a sok domb miatt gyakoriak lehettek az esővíz lefolyásával kapcsolatos problémák. Már a XII táblás törvény is tartalmazott valamilyen rendelkezést az esővíz által okozott kárral kapcsolatban; a szövegből csak ennyi maradt ránk: *’si aqua pluvia nocet’*, vagyis, *’ha az esővíz kárt okoz’*.¹²⁸ E szavakat Pomponius idézi, aki szerint a tizenkéttáblás törvény szavait, *’ha az esővíz kárt okoz’*, a régiek úgy értelmezték, hogy *’ha kárt okozhat’*.¹²⁹

A római jogi tankönyvek a szomszédjogi szabályok, illetve a tulajdonvédelem jogi eszközei körében tesznek említést az *actio aquae pluviae arcendae* nevű civiljogi keresetről.¹³⁰ Ulpianus a következőket mondja: „Ha az esővíz valakinek kárt fog okozni, a vizet az *actio aquae pluviae arcendae* által lehet távol tartani. Esővíznek (*aqua pluvia*) azt mondjuk, ami az égből hullik, és ami zivatarkor megnövekszik, s ez az égi víz önmagában is okozhat kárt, vagy más vízzel összekeveredve, ahogy *Tubero* mondja. E keresetnek pedig akkor van helye, ha kár még nem következett be, de már létrehoztak valamilyen művet, amely mű miatt kártól lehet tartani: olyankor van tehát helye, amikor a víz emberi munkával létrehozott mű következtében a földnek kárt fog okozni, vagyis amikor valaki olyan dolgot csinált, ami miatt a víz máshol folyik, mint ahol természetesen szokott, vagy ha levezetések erősebben folyik, vagy megnövekszik a mennyisége, vagy gyorsabban, vagy bevesebben folyik, vagy ha lefolyásának megakadályozása miatt túlfolyás keletkezik. Ha azonban a természet okozza a kárt a víz által, e kereset nem alkalmazható.”¹³¹

¹²⁴ Ulp. D. 43,21,1,10.

¹²⁵ Ulp. D. 43,21,1,11.

¹²⁶ Ulp. D. 43,23,1 pr. (Sáry P. ford.).

¹²⁷ Uo.

¹²⁸ XII tab. 7,8a.

¹²⁹ D. 40,7,21 (Sáry P. ford.).

¹³⁰ Vö. Földi & Hamza 2001, 292, 355; Molnár & Jakab 2004, 225; Nótári 2011, 189, 216; Benedek & Pókecz Kovács 2016, 180. A keresetről részletesebben lásd Schönbauer 1934, 233–257; Sargenti 1940; Watson 1968, 155–175; Sitzia 1977.

¹³¹ D. 39,3,1 pr.–1 (Sáry P. ford.).

A keresetet mind a fentebbi, mind a lentebbi telek tulajdonosa megindíthatta szomszédja ellen. „Tudnunk kell – írja Ulpianus –, hogy ezt a keresetet mind a fentebbi (telektulajdonos) megindíthatja a lentebbivel szemben, hogy az ne csináljon olyan dolgot, amivel akadályozza a víz természetes lefolyását a saját földjén, mind a lentebbi (telektulajdonos) a fentebbivel szemben, hogy az ne másképp engedje le a vizet, mint ahogy az természetesen lefolyni szokott.”¹³²

A per során az eredeti állapot helyreállítását és a *litis contestatio* után keletkezett károk megtérítését lehetett követelni. Ulpianus véleménye szerint „a bíró köteles megparancsolni a szomszédnak, aki valamilyen művet létesített, hogy állítsa helyre az eredeti állapotot és térítse meg azt a kárt, ami a *litis contestatio* után keletkezett: ha azonban a *litis contestatio* előtt keletkezett kár, csak a mű (előtti állapot) visszaállítására lesz köteles, a kárt nem kell megtéríteni.”¹³³

Más volt a helyzet, ha nem a telektulajdonos végezte a szóban forgó munkát. Ulpianus közlése szerint „Celsus azt írja, hogy ha én magam csináltam azt, ami miatt az esővíz neked kárt okoz, kötelezhető vagyok arra, hogy azt a saját költségemen távolítsam el, de ha azt valaki más tette, aki nem tartozik hozzám, elegendő, ha tűröm, hogy te azt eltávolítsd. Ha azonban a rabszolgám tette, vagy olyan valaki, akinek az örököse vagyok, a rabszolgát köteles vagyok noxába adni, ha pedig az tette, akinek az örököse vagyok, ugyanez a helyzet, mintha azt én magam tettem volna.”¹³⁴

Bizonyos esetekben a lentebbi telek tulajdonosának mulasztása is okot adhatott a perlésre. Ulpianus írja a következőket: „Labeo elmondása szerint volt egy régi árok, mely a szántóföld kiszárítása céljából készült; arról, hogy mikor, nem maradt feljegyzés. Ezt a lenti szomszéd nem tisztította: így történt, hogy a belőle visszaáradó víz a mi földünkben kárt okozott. Labeo azt mondja, hogy *actio aquae pluviae arcendae* indítható a lenti szomszéd ellen abból a célból, hogy vagy maga végezze el a tisztítást, vagy tűrje el, hogy te állítsd vissza a csatorna korábbi állapotát.”¹³⁵

A kereset a tulajdonostárs ellen is megindítható volt. „Így felmerül a kérdés – írja Ulpianus –, hogy indítható-e *actio aquae pluviae arcendae*, ha a te (kiszárolagos tulajdonodban álló) földedről jövő víz a mi közös földünkben kárt okoz: én úgy gondolnám, hogy igen, oly módon, hogy a kárnak az adott (a felperes tulajdoni hányadának megfelelő) részéért kell helytállni.”¹³⁶

A haszonélvező eredetileg sem felperese, sem alperese nem lehetett a pernek: „az *aquae pluviae arcendae* sem a haszonélvező ellen, sem általa nem indítható” – írja Ulpianus.¹³⁷ Később a haszonélvező *utiliter* perelhetett, s perelhetővé vált.¹³⁸

¹³² D. 39,3,1,13 (Sáry P. ford.).

¹³³ D. 39,3,6,6 (Sáry P. ford.).

¹³⁴ D. 39,3,6,7 (Sáry P. ford.).

¹³⁵ D. 39,3,2,1 (Sáry P. ford.).

¹³⁶ D. 39,3,6,2 (Sáry P. ford.).

¹³⁷ D. 39,3,3,4 (Sáry P. ford.).

¹³⁸ Vö. Pomp. D. 39,3,22.

A kereset megindítására a következő esetekben nem volt lehetőség:
(1) ha a kár nem emberi tevékenységből, hanem a telkek fekvéséből fakadt,¹³⁹
(2) ha a károsító víz nem esővíz volt,¹⁴⁰ (3) ha a kár nem földben, hanem épületben
keletkezett,¹⁴¹ (4) ha az esővíz természetes lefolyását megváltoztató munkálat
a szántóföld megműveléséhez szükséges volt,¹⁴² (5) ha a munkálat a károsult fél
engedélyével történt,¹⁴³ (6) ha a munkálat elvégzésére a császár vagy a *senatus* adott
parancsot,¹⁴⁴ (7) ha a munkálat közterületen történt.¹⁴⁵

¹³⁹ Ulp. D. 39,3,1,1; 39,3,1,10; 39,3,1,14–15.

¹⁴⁰ Ulp. D. 39,3,3,1.

¹⁴¹ Ulp. D. 39,3,1,17; 39,3,1,21.

¹⁴² Ulp. D. 39,3,1,3; 39,3,1,8; 39,3,1,15.

¹⁴³ Paul. D. 39,3,9,1; Pomp. D. 39,3,19.

¹⁴⁴ Paul. D. 39,3,23 pr.

¹⁴⁵ Ulp. D. 39,3,3,3; Iav. D. 39,3,18 pr.

Irodalomjegyzék

1. Aldrete G S (2007) *Floods of the Tiber in Ancient Rome*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
2. Ashby T (1935) *The Aqueducts of Ancient Rome*, Clarendon Press, Oxford.
3. Bajánházy I (2000) Sana aqua – bona aqua. A vízvezetékek a római jog tükrében, in: Szabó B & Sáry P, szerk. (2000) „*Dum spiro doceo*”. *Ünnepi tanulmányok Huszti Vilmos 85. születésnapjára*, Bíbor Kiadó, Miskolc, pp. 75–98.
4. Bannon C J (2001) Servitudes for Water Use in the Roman 'Suburbium', *Historia* 50(1), pp. 34–52.
5. Bannon C J (2009) *Gardens and Neighbors. Private Water Rights in Roman Italy*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
6. Bannon C (2017) Fresh Water in Roman Law. Rights and Policy, *The Journal of Roman Studies* 107, pp. 60–89, doi:10.1017/S007543581700079X
7. Benedek F & Pókecz Kovács A (2016) *Római magánjog*, 4. kiadás, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
8. Brödner E (1983) *Die römischen Thermen und das antike Badewesen*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
9. Bruun C (1991) *The Water Supply of Ancient Rome. A Study of Roman Imperial Administration*, Societas Scientiarum Fennica, Helsinki.
10. Bruun C (2012) Roman Emperors and Legislation on Public Water Use in the Roman Empire. Clarifications and Problems, *Water History* 4(1), pp. 11–33.
11. Bruun C (2015) Water use and productivity in Roman agriculture: selling, sharing, servitudes, in: Erdkamp P, Verboven, K & Zuiderhoek A, szerk., *Ownership and Exploitation of Land and Natural Resources in the Roman World*, Oxford University Press, Oxford, pp. 132–149.
12. Campbell B (2012) *Rivers and the Power of Ancient Rome*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill.
13. Capogrossi Colognesi L (1966) *Ricerche sulla struttura delle servitù d'acqua in diritto romano*, Giuffrè, Milano.
14. Costa E (1919) *Le acque nel diritto romano*, Zanichelli, Bologna.
15. De Kleijn G (2001) *The Water Supply of Ancient Rome. City Area, Water, and Population*, J. C. Gieben, Amsterdam.
16. Diószdi Gy (1973) *A római jog világa*, Gondolat Kiadó, Budapest.
17. Ehmig U (2011) Überlegungen zu den Regenwasser-Servituten, *Revue internationale des droits de l'antiquité* 58(3), pp. 175–179.
18. Evans H B (1982) Agrippa's Water Plan, *American Journal of Archeology* 86, pp. 401–411.
19. Evans H B (1994) *Water Distribution in Ancient Rome. The Evidence of Frontinus*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
20. Fenn P T Jr (1925) Justinian and the Freedom of the Sea, *The American Journal of International Law* 19(4), pp. 716–727.
21. Fiorentini M (2003) *Fiumi e mari nell'esperienza giuridica romana*, Giuffrè, Milano.
22. Földi A & Hamza G (2001) *A római jog története és institúciói*, 6. kiadás, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.

23. Franciosi G (1967) *Studi sulle servitù prediali*, Jovene, Napoli.
24. Geißler K (1998) *Die öffentliche Wasserversorgung im römischen Recht*, Duncker & Humblot, Berlin.
25. Grosso G (1932) Sulla servitù di aquae haustus, *Bulletino dell'Istituto di Diritto Romano* 40, pp. 401–436.
26. Hainzmann M (1975) *Untersuchungen zur Geschichte und Verwaltung der stadtrömischen Wasserleitungen*, Verband der wissenschaftlichen Gesellschaften Österreichs, Wien.
27. Heinz W (1983) *Römische Thermen. Badenwesen und Badeluxus*, Hirmer Verlag, München.
28. Herschel C (1913) *The Two Books on the Water Supply of the City of Rome of Sextus Julius Frontinus*, 2. kiadás, Longmans, Green, and Co., London, 1913.
29. Hinker H (1992) Grundzüge des öffentlichen römischen Wasserrechts, in: Klingenberg G, Rainer J M & Stiegler H, Hrsg., *Vestigia Iuris Romani. Festschrift für Gunter Wesener zum 60. Geburtstag am 3. Juni 1992*, Leykam Buchverlag, Graz, pp. 177–185.
30. Hodge A T (1991) *Roman Aqueducts and Water Supply*, Duckworth, London.
31. Hopkins J (2007) The Cloaca Maxima and the Monumental Manipulation of Water in Archaic Rome, *The Waters of Rome* 4, pp.1–15.
32. Longo G (1934) Sull'uso delle acque pubbliche in diritto romano, in: Albertario E, szerk., *Studi in memoria di Umberto Ratti*, Giuffrè, Milano, pp. 55–93.
33. Molnár I & Jakab É (2004) *Római jog*, 3. kiadás, Leges Kiadó, Szeged.
34. Nótári T (2011) *Római közz- és magánjog*, Lectum Kiadó, Szeged.
35. Orestano R (1935) Concessione personale e concessione reale dello ius aquae ducendae ex castello (contributo all'esegesi del fr. I. 38–43 D. 43.20 di Ulpiano), *Bulletino dell'Istituto di Diritto Romano* 43, pp. 297–313.
36. Palma A (1987) Le derivazioni di acqua ex castello, *Index* 15, pp. 439–457.
37. Panimolle G (1968) *Gli acquedotti di Roma antica*, Abete, Roma.
38. Peachin M (2004) *Frontinus and the curae of the curator aquarum*, Franz Steiner Verlag, Stuttgart.
39. Plescia J (1993) The Roman Law on Waters, *Index* 21, pp. 433–451.
40. Póczy K (1980) *Közművek a római kori Magyarországon*, Műszaki Könyvkiadó, Budapest.
41. Robinson O F (1980) The Water Supply of Rome, *Studia et documenta historiae et iuris* 46, pp. 44–86.
42. Robinson O F (1984) Baths. An Aspect of Roman Local Government Law, in: Giuffrè V, szerk., *Sodalitas. Scritti in onore di Antonio Guarino 3*, Jovene, Napoli, pp. 1065–1082.
43. Robinson O F (1992) *Ancient Rome. City Planning and Administration*, Routledge, London–New York.
44. Rodger A (1972) *Owners and Neighbors in Roman Law*, Clarendon Press, Oxford.
45. Sargenti M (1940) *L'actio aquae pluviae arcendae*, Giuffrè, Milano.
46. Schönbauer E (1934) Die actio aquae pluviae arcendae, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 54, pp. 233–257.
47. Shipley F W (1933) *Agrippa's Building Activities in Rome*, Washington University Press, St. Louis.

48. Sitzia F (1977) *Ricerche in tema di 'actio aquae pluviae arcendae'*. *Dalle XII tavole all'epoca classica*, Giuffrè, Milano.
49. Terrazas Ponce J D (2012) La tutela jurídica del agua en el Derecho Romano, *Revista Chilena de Derecho Romano* 39(2), pp. 371–409.
50. Van Deman E B (1934) *The Building of the Roman Aqueducts*, Carnegie Institution, Washington.
51. Ware E F (1905) *Roman Water Law*, West Publishing Co., St. Paul, Minn.
52. Watson A (1968) *The Law of Property in the Later Roman Republic*, Oxford University Press, Oxford.
53. Weiß E (1925) Die Rechtsschutz des römischen Wasserleitungen, *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung* 45, pp. 87–116.
54. Yegül F K (2010) *Bathing in the Roman World*, Cambridge University Press, New York.

János Ede SZILÁGYI*
Systematization and some current issues of water law and water regulation in
the framework of the European Union**

Abstract

The aim of this study is to show where and how water-related legal regulations appear in the legal system of the European Union and what are the current issues that most affect the European Union's water legislation. Although we strive for a holistic approach in the present study, however, because of the complex and difficult nature of the issue, our attempt to present the above questions may only be subjective and partial. In the first half of the study, we try to show what is meant by 'water law' in the European Union. In the second, larger half of the study, we list some of the water-related regulatory concepts and then try to show which parts of the European Union legislation are covered by these regulatory concepts. As we will see, what the European Union today defines as water law does not cover all essential regulatory concepts of water. In other words, important water-related regulations (these are simply called regulatory concepts of water) are in many cases outside the European Union's water law.

Keywords: water law, water governance, EU law, Water Framework Directive

The law deals with the relations of society, human behaviour and creates regulations to impose rights and obligations on people. In connection with the legal provisions related to water, both the international literature and the Hungarian literature refer to '*water law*', which suggests the existence of a unified and systematic legal field. However, the situation is exactly the opposite. Water is related directly or indirectly to the numerous relationships of human society. That is, there are many legal provisions for water. The whole set of water-related regulations does not constitute a single system within the law, but the area in the law of nations – that is, in national legal systems – or in law among nations – that is, in international law – appears, to a greater or lesser extent, in countless fields of law. In this context, it can be stated that in a national legal system, in international law or in European law (i.e. European Union law), water-related regulations are fragmented and do not form a coherent system. The system can only be found in some sub-areas of water-related rules (e.g. water management requirements form such a system). In addition, the systematization of water-related legal provisions is made more difficult by the fact that – besides

János Ede Szilágyi: Systematization and some current issues of water law and water regulation in the framework of the European Union – A vízjog és a víz jogi szabályozásának rendszere és egyes aktuális kérdései az Európai Unió keretében. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 255-298 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.255

* dr. jur., PhD, dr. habil., associate professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Institution of Civil Law, Department of Agricultural and Labour Law, ORCID: 0000-0002-7938-6860, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

provisions directly referring to water and watersheds (for example, as the Hungarian Water Management Act,¹ in which water is presented in a variety of ways and expressions) – in water-related cases, there is great importance of rules which do not have direct (*expressis verbis*) content to the water. It can be deduced from this that the legislation on water is not only fragmented, unstructured and enormous, but also unknowable. In our view, the integrative approach (integrated water management), which is often expressed in international and domestic scientific life, is difficult to achieve with a legal background of these characteristics. In light of the foregoing, instead of using the term water law, we could logically use the term ‘*water and law*’, which expresses more unstructuredness. Why shall the term water law be used then? The answer is simple: as it is an existing term, both in foreign and domestic literature.

1. ‘Water law’ in the European Union’s water policy and law

The World Water Development Report presents European Union law as a part of international water law. The World Water Development Report identifies EU water law as a regional organizational law that is directly binding on EU Member States and EU water law also has a strong enforcement mechanism.² We also agree with this classification of the World Water Development Report, and we also note that the EU institutions may, in a sense, also play a role in enforcing international treaties that are otherwise difficult to enforce.³ According to the practice of the Court of Justice of the European Union (hereinafter referred to as CJEU), international water law agreements, of which both the EU and its Member States are contracting parties, are integral parts of European law.⁴ Against this background, the CJEU seems to be ready to assess whether a Member State’s national law has complied with a specific provision of such an international environmental agreement, which may have a direct impact, for example, in a situation where there is no relevant EU law.⁵

In the EU’s own documents, the term ‘water law’ can be found as well. For example, ‘*EU water law*’ has been repeatedly referred to in the so-called ‘*Fitness Check*’ document,⁶ which document provided a legal analysis for the ‘*EU Water Strategy*’.⁷

¹ Act LVII of 1995 on water management.

² WWAP 2009, 50.

³ Thieffry [-].

⁴ Case 181/73, Haegeman v Belgian State, judgement of the European Court of 30 April 1974, ECR 1974-00449, paragraphs 5.

⁵ Case C-213/03, Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l’étang de Berre et de la région kontra Électricité de France (EDF), judgement of the European Court of 15 July 2004, ECR I-07357; Case C-239/03, EC Commission v France, judgement of the European Court of 7 October 2004, ECR 2004 I-09325.

⁶ European Commission, *The Fitness Check of EU Freshwater Policy*, SWD(2012) 393, Brussels, 15 November 2012, 9., 10., 15., 16., etc.

⁷ European Commission, *A Blueprint to Safeguard Europe’s Water Resources*, COM(2012) 673, Brussels, 14 November 2012.

We just note that in the Fitness Check document, the term ‘*water legislation*’ is similarly often mentioned in a similar context, but the Hungarian version of the EU Water Strategy translates this term into ‘*water management legislation*’⁸ (this translation is, in our opinion, somewhat misleading and would have been more fortunate the use of the term water law in this case). In any case, the Fitness Check document identifies the following main EU rules for EU water law.⁹ The two most important pillars of EU water law are the Water Framework Directive¹⁰ and the Floods Directive.¹¹ In the period prior to the adoption of the Water Framework Directive, Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources and Council Directive 91/271/EEC of 21 December 1991 concerning urban waste water treatment were highlighted. After the adoption of the Water Framework Directive, as additional implementing directives, Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on environmental quality standards in the field of water policy were mentioned. Besides these, Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption are also elements of the EU water law; these directives are regarded as significant components of the EU’s water quality model.

The significant components of the EU water law basically¹² are directives and the determining elements of these directives connected to water protection. This is because the EU water policy is indeed part of the EU's environmental policy. In this context, it should also be pointed out that EU legislation treats the quality of water and the quantity of waters differently in certain respects. What they have in common is that, in both cases, the provisions on environmental policy of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) give the EU institutions the power to adopt new legislation. There is, however, a difference in the way in which they are subject to different procedures for regulating the quantitative and qualitative aspects of water. In other words, while EU measures which affect "*quantitative management of water resources or affect[...], directly or indirectly, the availability of those resources*" are adopted unanimously by the Council of the European Union under a special legislative

⁸ EU Water Strategy, 4, 17.

⁹ SWD(2012) 393, 4-6., 32. The analysis of these, see Szilágyi 2012. About the development of the EU water law, see furthermore Macrory 1993; Bándi 2011, 451–464.; Csák 2008, 100–115.; Farkas Csamangó, 123–139.; Fodor 2014, 210–234.; Kecskés 2013.

¹⁰ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.

¹¹ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks.

¹² However, there is exemptions, e.g. Regulation 648/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on detergents.

procedure, and the European Parliament should merely be consulted¹³ (so far, no such EU legislation has been adopted under this procedure¹⁴), for the quality aspects of water, another – much simpler – procedure is sufficient, namely the ordinary legislative procedure of the European Parliament and the Council of the European Union (which in the case of the Parliament demands the majority, and in connection with the Council of the European Union claims the qualified majority).¹⁵ With this in mind, it is already clear why EU water law basically focuses on water quality.

2. Regulatory concepts of water in the European Union law

In the previous chapter, we dealt with the content and fields of EU water law. We have already emphasized that the legislation concerning water and water issues can be much wider than this. With this in mind – that is, crossing the boundaries of water law in several respects – in this chapter, we try to examine what regulatory concepts and main legal institutions of water are in the legal system of today. It is important to emphasize that the same regulatory concept may be found in several types and levels of legal documents, such as international treaties, EU directives, national legislation, etc. It is also an opportunity that a legal document includes provisions for several regulatory concepts; for example the Water Framework Directive, Hungary's bilateral border water agreements or the Hungarian Water Management Act. These regulatory concepts are theoretical categories that can be accessed and organized in many ways. Essentially, with these regulatory concepts, decision-makers are trying to find out what major aspects of water should be regulated in a modern, 21st-century society in order to meet the challenges of water governance and integrated water management concepts, furthermore to achieve water policy goals. Our previous works¹⁶ have also presented systems of other authors. In this study, regulatory concepts connected to the EU law and current EU affairs are listed through a system of the author of the present article. According to this system,¹⁷ the main regulatory concepts concerning waters are as follows: (a) water as a separate legal person, (b) water as the subject of power, possession and property, (c) water as an environmental element, (d) water as a natural resource and the subject of commercial transactions, (e) the right to water (f) the legal regulation concerning water-related damage events, (g) the river basin as an institutional organization concept.

2.1. Water as a separate legal person

Recently, the issue of water as a separate legal person (entity) has repeatedly been raised in some interesting cases; see Ecuador, New Zealand and India.¹⁸

¹³ Article 192 (2) of the TFEU.

¹⁴ Thieffry [-].

¹⁵ Article 192 (2) of the TFEU.

¹⁶ Szilágyi 2013, 58–62.; Szilágyi 2018b, 224–229.

¹⁷ C.f. Szilágyi 2016.

¹⁸ See Szilágyi 2018a, 9–22.; Szilágyi 2018b, 229–233.; Horváth, Bartha & Szilágyi 2018, 15–16.

Considering these foreign examples and certain Hungarian antecedents,¹⁹ in 2016, a Hungarian NGO, the so-called *Balatoni Kör*, turned to the Hungarian government with an initiative²⁰ aimed at recognizing the legal person status of Lake *Balaton*. (It should be noted that, in a forward-looking way, *Balaton* already has a separate regional development law²¹ in Hungary.) In 2017, as a continuation of the initiative of *Balatoni Kör*, now complemented with European dimensions, another Hungarian NGO, the so-called *Védegylet*, and other persons also appealed to the Hungarian and European Parliament's MPs. There are two elements to the *Védegylet*'s initiative. One of the elements of the call is similar to the initiative to the *Balatoni Kör*, so the initiative of the *Védegylet* also includes the recognition of the legal person status of Lake *Balaton*, which affects only Hungary, and the decision of the Hungarian legislator would be sufficient for this recognition. Anyway, the author of this paper has already dealt with this issue.²² The other element of the call would be the recognition of the legal person status of *Danube* and *Tisa* rivers. However, this should also be the decision of the legislators of other countries concerned, and it would have many international legal and European legal aspects. The author of this study believes that research into these international legal and European legal dimensions could be the subject of a particularly valuable future analysis.

2.2. Water as the subject of power, possession and property

If water is not an autonomous legal person, then it is the (indirect) subject matter of the legal regulation over which others (i.e. persons) exercise power, that is, possess and own it. But who ultimately has power over the water? The question can be answered from different aspects.

In connection with the discussion of the regulatory concept related to this part, the present article focuses on power issues (including property rights issues) connected to the natural fresh waters (surface water or groundwater, rainwater), their natural and artificial holding medium (bed, island, canal, reservoir), as well as objects directly related to their utilization (flood protection lines, water facilities, water utilities). We will discuss the legal issues related to the already extracted water in the section dealing with water as the subject of commercial transactions.

In the European Union, issues related to the exercise of power over the waters have recently arisen in international trade agreements recently concluded by the EU and to be concluded with other trading partners in the near future. An excellent example of this is the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between the EU and Canada, which was signed in 2016. The CETA advocates that water in its natural state, including lakes, rivers, reservoirs, aquifers and water basins, is not a commodity or product and CETA also states that all contracting states have the right to protect and preserve their natural water resources. Nothing in the agreement obliges countries to

¹⁹ Szilágyi 2018b, 229–233.

²⁰ *Balatoni Kör* 2016.

²¹ See Act CXII of 2000.

²² Szilágyi 2018a, 9–22.; Szilágyi 2018b, 229–233.; Horváth, Bartha & Szilágyi 2018, 14–19.

allow their waters' commercial use for any purpose.²³ It is worth noticing that this provision of the CETA deals with the so-called virtual water or embodied water – i.e. the amount of water required to produce a product or to provide service, from start to finish – merely in an indirect way; but there is no doubt that the relevant provisions of the CETA also provide some kind of security. Hopefully, we will have at least a similar level of protection in future trade agreements to be signed by the EU and its Member States. The regulation of waters in international trade agreements is closely linked to another regulatory concept, namely the concept of 'water as a natural resource and the subject of commercial transactions'.

The above-mentioned rules of CETA may be familiar for those who have already dealt with European Union law. In the European Union, as has already been mentioned in the chapter on water law, the rules on quantitative and qualitative aspects of water can be adopted in a different procedure. Under the TFEU, EU legislation on water quantity is adopted unanimously by the Council of the European Union under a special legislative procedure, which provides a high level of protection for the Member States' sovereignty over the quantitative aspects of their water resources. In other words, this provision has a very similar legal effect to the CETA's rules, according to which none of the provisions of the CETA obliges countries to allow the commercial use of waters in their natural state for any purpose. Similarly to the above-mentioned CETA agreement, the EU Water Framework Directive also provides a rule on the legal nature of water. This rule is one of the most cited part of the Water Framework Directive, i.e. "water is not a commercial product like any other but, rather, a heritage which must be protected, defended and treated as such".²⁴ It is true that this rule is situated not in the mandatory text of the Water Framework Directive itself, but in its preamble. However, the text in the preamble is also an important element in the case of a legal interpretation of the EU body dealing with the Water Framework Directive in the event of a legal dispute,²⁵ so that the expression of 'heritage'-status integrated into the preamble may also have a legal effect. Moreover, the Water Framework Directive does not specify who is 'heir' in this relationship. It is not clear from the grammatical interpretation of the text itself, but it is clear from the scope of the Water Framework Directive that the EU legislator has declared the 'heritage'-status of water also in connection with the natural state of water. This part of the Water Framework Directive, similarly to the CETA, is also a kind of safeguard of the sovereignty of the Member States.

2.3. Water as an environmental element

The regulatory concept of water as an environmental element deals with water as one of the elements of the environment. Therefore, this regulatory concept is closely

²³ Part 1, Article 1.9 of the CETA.

²⁴ Preamble (1) of the Water Framework Directive.

²⁵ As an example, see Case C-525/12, European Commission v Federal Republic of Germany, opinion of Advocate General Jääskinen delivered on 22 May 2014, paragraph 65: water is „a heritage which requires particular protection”.

related to environmental law. Therefore, the characteristics of environmental regulation are also true for this regulatory concept; for example, it has a close relationship with all other areas of the legal system. This was also stated by the legislator in the general justification of the Hungarian Environmental Protection Act²⁶ (hereinafter: Kvt.): “The renewal of environmental regulation is primarily characterized by the concept of environmentally friendly legal system... [;] environmental legislation cannot be imagined in itself... [;] a separate environmental legal area cannot exist ... [;] no regulation can be grounded today without recognition its environmental impact... ”. All levels of environmental law (international, EU, national) have serious water-related relevance. The general part of environmental law connected to waters in all respects, and the specific part of environmental law in many respects (especially climate protection, nature conservation, land protection).

It is worth noticing that the relationship between the ‘water as an environmental element’ and the ‘water as a natural resource and commercial transactions’ concept is very close. Thus, the same legal document often contains provisions for both regulatory concepts. With this in mind, it is very difficult – and in some ways unnecessary – to clearly delineate and classify the legal documents as belonging to one or another regulatory concept. There are similarities between the two regulatory concepts, as these two regulatory concepts – in comparison with other regulatory concepts – have much more extensive legal literature in the Hungarian jurisprudence. Because of this specificity, we also have the opportunity to present these two regulatory concepts in a more schematic way than other major contexts. With this in mind, we refer briefly to the related international, European Union and Hungarian legal documents in the context of the ‘water as an environmental element’ regulatory concept, and then address some of the issues that arise in connection with this regulatory concept.

The European Union's water law is essentially formulated by the regulatory concept of water as an environmental element, which is also due to the fact that it has been developed within the framework of EU environmental policy. The Water Framework Directive is at the heart of European Union water law. The Water Framework Directive has been adopted in the form of a directive, i.e. a binding EU legal norm, which gives Member States a great deal of freedom to implement the provisions of the Directive, on the one hand by its framework character and, on the other hand by its very nature. The Water Framework Directive is a unique formal and substantive combination of the categories of water policy documents and legally binding EU law. In our view, it is appropriate in both categories. This dichotomy is also due to the fact that water policy and legal documents are also included in the documents supplementing the Water Framework Directive. Among the water policy documents, the EU Water Strategy, the EU Flood Strategy,²⁷ as well as the EU Drought

²⁶ Act LIII of 1995.

²⁷ European Commission, *Flood risk management: Flood prevention, protection and mitigation*, COM(2004) 472, Brussels, 12 July 2004.

Strategy 2012,²⁸ has been highlighted. Among the sources of EU law that have binding legal force, the previously mentioned Floods Directive should be highlighted. Other legal documents belonging to the classic models of EU water protection fit into the legal framework of the Water Framework Directive (see chapter 1 of the present article).²⁹ It is important to emphasize that the EU Seveso III Directive³⁰ is of great importance for the protection of water as an environmental element. (In this work, due to the lesser involvement of Hungary, we are not dealing in detail with the Marine Strategy Framework Directive of the European Union.³¹)

Among the above documents, we are dealing primarily with the Water Framework Directive in this work. The Water Framework Directive represents a major renewal of previous EU water regulation. As a result of the Water Framework Directive, the EU has made significant progress towards integrated water management. The most important features of the Water Framework Directive are: (a) An already mentioned integrative approach, covering many elements of the hydrological cycle and different types of water use, to be taken into account in the adoption and operation of other EU policies. (b) The bases for regulation are river basins; that is, the regulation largely focuses on the specificities of the geographic extent of water and is not based on the classical administrative units of the Member States.³² (c) Including a combined approach, regulatory methods include both the regulatory model for individual emissions and the (immission) regulatory model for water quality standards. (d) In addition to qualitative water protection, quantitative water protection has also been introduced, recognizing that there are close links between the quantity and quality of water protection.

As a starting point, the EU Water Strategy considers the EU 's three decades of water policy and related legislation as a successful system. The EU Water Strategy attaches particular importance to the adoption of the Water Framework Directive. According to the EU Water Strategy, the target set by the Water Framework Directive, namely the achievement of good status in EU waters, would be achieved by 2015 at just over half of EU waters.³³ The EU Water Strategy reveals in a complex way the reasons behind the failure to improve water status. For example, there is a lack of law enforcement in relation to the regulatory environment and, in close connection with this, the EU Water Strategy concluded that Member States did not allocate adequate

²⁸ European Commission, *Report on the Review of the European Water Scarcity and Droughts Policy*, COM(2012) 672, Brussels, 14 November 2012.

²⁹ See Szilágyi 2013, 116–132.

³⁰ Directive 2012/18/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances.

³¹ Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy (Marine Strategy Framework Directive).

³² According to the assessment in the World Water Development Report, the Water Framework Directive is the only supranational water management system all around the world; see WWAP 2012, 9.

³³ EU Water Strategy, 5.

financial resources to each measure.³⁴ Accordingly, the EU Water Strategy aims to achieve the original objectives of the Water Framework Directive. This is not primarily envisaged by the European Commission as an amendment to the Water Framework Directive (although it also foresees it before 2019³⁵), but by more consistent implementation of the Water Framework Directive. In addition, *Ivan Zavadsky*, Secretary of the International Commission for the Protection of the Danube River (ICPDR), shared this interpretation at a conference in Budapest organized after the Budapest Water Summit (BWS).³⁶ Ivan Zavadsky said that so far, the planned amendment of the Water Framework Directive is not known as being systemic, but containing rather minor adjustments. Against the optimistic position of the European Commission, the author of the present paper has already formulated some major amendment-proposals (to make quantitative issues more effective, to make the settlement of cross-border disputes more effective³⁷) and the author determined some uncertainties that it would be worth handling; for example: “(a) Knowledge of an original state of the aquatic environment is one of the prerequisites for achieving an excellent ecological status. However, there are Member States (such as the United Kingdom) in which there are not water bodies free of the effects of human activity. Consequently, the quality status of the waters is already established on a controversial basis. (b) There is a number of exceptions to the achievement of good ecological status in the competence of the Member States; for example, the case of significantly (heavily) modified or artificial water bodies. In this context, it can be questioned whether these exceptions serve the overall EU objective of achieving good status by the deadline set in the Water Framework Directive. (c) The exact cost of achieving the objectives of the Water Framework Directive is extremely difficult to determine. Understandably, this does not help to comply with EU law.³⁸ (d) The Water Framework Directive does not regulate what happens if good status is not met by 2027 as an objective to be achieved.³⁹⁴⁰ Besides, it is worth noticing that the EU Water Strategy⁴¹ perceives the shortcomings connected to the efficiency of the dispute settlement in cross border river basin issues, but the European Commission does not intend to move forward in this respect. As mentioned earlier, in parallel with the preparation of the EU Water Strategy in 2012, the European Commission also assessed the river basin management plans of each Member State. Thus, for example, in the case of Hungary, besides numerous positive evaluations, the Commission working document has also highlighted serious shortcomings regarding the reliability of status assessments, the justification of the

³⁴ C.f. EU Water Strategy, 4.

³⁵ EU Water Strategy, 23.

³⁶ Ivan Zavadsky's notice, in: *Prevention and management of cross-border water conflicts in Europe*, conference, National University of Public Services, Budapest, 1 December 2016.

³⁷ Szilágyi 2013, 234–237.

³⁸ Bell & McGillivray 2008, 594–595.; Krämer 2012, 256.

³⁹ Krämer 2012, 256.

⁴⁰ Szilágyi 2012, 598–599.

⁴¹ EU Water Strategy, 4.

application of exemption options and the financing uncertainties.⁴² In 2015, when the European Commission reassessed the implementation of the Water Framework Directive in the Member States, it was highlighted among the issues of legal relevance in the Hungarian Expertise Review that the principle of total cost recovery under the Water Framework Directive could not be achieved in time⁴³ (in the opinion of the authors of the material, this imperfection is largely connected to the proper application of the principle in the agricultural sector⁴⁴).

In the final analysis, one of the biggest shortcomings of European Union law is the fact that European law primarily regulates the quality aspects of waters, but it determines the quantitative aspects of water only in a complementary way. Another major weakness of European law is the inadequate resolution of cross-border interest and legal conflicts.⁴⁵

2.4. Water as a natural resource and the subject of commercial transactions

In many cases, the former regulatory concepts dealt with the state of the waters before human extraction and the social conditions associated with them. However, the regulatory concept detailed in this chapter (i.e. ‘water as a natural resource and the subject of commercial transactions’) is clearly about water extraction and human use. This regulatory concept consists of several elements. Thus, water is a part of this concept (a) as a natural resource, and (b) as the subject of commercial transactions, the latter includes (b1) water as a commodity and (b2) water as a service. Direct human use of water has particular importance within the latter category.

In European law, the Water Framework Directive, which has been adopted primarily on the basis of the ‘water as an environmental regulatory’ concept, and other related EU (typically) directives, constitutes an important framework for water use. In addition, other EU rules concerning water use are of great importance, such as the free movement of EU goods, services and capital.

In the natural resource category, waters that are the subject of commercial transactions occupy a special place; however, in connection with this, it is worth drawing attention, of course, to the warning contained in the preamble of the Water Framework Directive; namely that water is not a normal commercial product. While in the case of the natural resource category, the legislator expresses the mere possibility of satisfying social needs, the categories of goods or services as subject to commercial transactions represent a narrower approach.⁴⁶ In our previous research,⁴⁷ we have also

⁴² European Commission, *Member State: Hungary, Commission Staff Working Document on the implementation of the Water Framework Directive River Basin Management Plans*. SWD(2012) 379 Volume 15, Brussels, 14 November 2012, 3.

⁴³ Szilágyi 2015, Szilágyi 2014a.

⁴⁴ WRC plc 2015, 12.

⁴⁵ See Baranyai 2018. C.f. Bujdos 2017.

⁴⁶ See Aylward et al 2009, 330.; Matsuoka 2001, 5.; see furthermore: WT/DS58/R, 15 May 1998 and WT/DS58/AB/R, 12 October 1998.

⁴⁷ Szilágyi 2013, 167–180.

addressed the fundamental question of how the two categories of commerce – the category of goods and services – can be separated from each other in terms of water, in accordance with the WTO (in particular its GATT and GATS conventions) and EU law. This delimitation is still timely and, at the same time, a number of issues (especially in the case of the WTO goods category) are still undecided.

In the concept ‘water as a service’, we should first consider a very important distinction between the category of ‘commercial water service’ and the category of ‘environmental service’. The distinction between the two categories was one of the major issues before the Court of Justice of the European Union (CJEU),⁴⁸ in which the European Commission and Germany (Hungary intervened on the latter side⁴⁹) also discussed on the principle of cost recovery (connected to water services) under the Water Framework Directive. One of the key issues of the case, which ended on September 11, 2014, was, therefore, what is covered by the Water Framework Directive, and whether it should be applied in commercial⁵⁰ or environmental⁵¹ terms. The point of the debate was whether the principle of cost recovery should be applied only to 21% of European water abstraction⁵² (this position is reinforced by the commercial interpretation) or 80% (confirmed by the environmental interpretation). In our view – which we have explained in detail in our previous work⁵³ – the CJEU does not take a clear position on this part of the interpretation debate,⁵⁴ but from other parts of the judgment it can be concluded that the CJEU basically considers the commercial approach to be relevant to the interpretation of the Water Framework Directive. On the basis of the analysis of the Water Framework Directive, we also see that the concept of water services in the Water Framework Directive is best understood by the interpretation of the concept of service in the internal market (i.e. trade), while the concept of environmental service has a relevance in connection with one of the cost factors of the principle of cost recovery (i.e. external costs). This interpretation is also reinforced by the determination of water services in Hungarian Water Management Plan 2.⁵⁵ Water services based on Hungarian Water Management Plan 2 are the following: (a) utility water supply, (b) municipal wastewater supply, (c) agricultural water services (irrigation, fish pond, other), (d) own water abstraction (industrial, agricultural, residential), (e) damming and water storage for production purposes.⁵⁶

⁴⁸ See the previously mentioned case C-525/12.

⁴⁹ See case C-525/12, opinion of Advocate General, paragraph 37.

⁵⁰ The primarily legal sources of this interpretation are: Article 57 of the TFEU and Article 4 of Directive 2006/123/EC.

⁵¹ The primarily legal source of this interpretation is: Article 2, point 13 of Directive 2004/35/EC. It is worth noticing that the category ‘environmental services’ is not the same to the category ‘ecosystem services’. See case C-525/12, opinion of Advocate General, paragraph 32 and footnote 39.

⁵² Case C-525/12, opinion of Advocate General, paragraph 31 and footnote 37.

⁵³ Szilágyi 2015.

⁵⁴ C.f. case C-525/12, opinion of Advocate General, paragraphs 59–63 and 68–70.

⁵⁵ Adopted by Governmental resolution No 1155/2016.

⁵⁶ Hungarian Water Management Plan 2, 1385–1386.

The Water Framework Directive focuses on the use of industrial, agricultural and household water in the context of discussing the principle of cost recovery for water services (Article 9). In the following, we mainly focus on household water use. Domestic water use refers to the use of water for human needs. Direct human consumption of water does not necessarily coincide with the category of water services. (It is worth emphasizing that, in contrast, the concept of environmental water services in the Commission's position in the case C-525/12 also covered the abstraction of water for self-sufficiency.⁵⁷) The two essential aspects of the issue are drinking water and sanitation (in the latter case, the Hungarian profession would like to see some Hungarian term). One of the important branches of this regulatory concept is the question of the 'right to water', with which we later deal as a separate regulatory concept.

The part of this regulatory concept related to the water utility service is one of the most frequently studied areas of water law in Hungarian jurisprudence.⁵⁸ We make the following remarks about the water as a commercial service category and especially its water utility service section. (a) With regard to the World Trade Organization's (WTO) law concerning water as a commercial service, it is worth emphasizing that the relationship between the water sector and the General Agreement on Trade in Services (GATS) have been analysed in a 2005 WTO material⁵⁹ published by the WTO Secretariat in order to mitigate the concerns of certain WTO members, especially developing countries.⁶⁰ The WTO Members are not obliged under the GATS to privatize or liberalize their water sector. According to the WTO Secretariat, the WTO members have the following options: (a1) to maintain a public or private monopoly; (a2) open up their water supply markets to competition in the internal market; (a3) open their water supply markets to external competition without committing themselves to GATS; (a4) open up their water supply market to foreign companies with commitment to GATS. However, in the light of the above position taken by the WTO Secretariat, it is important to refer to the opinion of the authors who say that not the GATS and the WTO oblige (most often developing) countries to the privatize and liberalize their water sector, but organisations in the international financial sector (such as the World Bank). These financial organisations force countries with financial problems to open their markets "voluntarily".⁶¹ One of the major issues of today is how trade issues are dealt with by trade parties in bilateral trade mega-agreements (such as between the EU and China). (b) The liberalization of water as a commercial service is a matter of European law from time to time. This is evidenced by the discussions on the liberalization of the water sector, the breakthroughs of which are largely between the EU Commission and the EU Parliament, but also with different

⁵⁷ See case C-525/12, opinion of Advocate General, paragraph 32 and footnote 39; c.f. paragraphs 59–63.

⁵⁸ See especially Belényesi 2013; Hegedűs & Tönkő 2014; Pump 2011; Szilágyi 2013, 172–214.; Szilágyi 2014b, 144–162.

⁵⁹ WTO 2005, 9.

⁶⁰ Aylward et al 2009, 331.

⁶¹ Hall & Thomas 2006, 7.

approaches of individual Member States.⁶² In 2002, a study on the liberalization of the water sector was commissioned by the EU Commission,⁶³ which was part of the general attempt to liberalize public services.⁶⁴ Some experts mention the shortcomings of the completed study that attempted to underpin the more efficient functioning of the public services deriving from liberalization and privatization with false assumptions.⁶⁵ In any case, the EU Parliament has rejected the liberalization of the water sector through EU legislation. As a result, the European Commission has for some time abandoned its attempt to liberalize the water sector.⁶⁶ The next step was the European Citizens' Initiative,⁶⁷ whose objectives include, in addition to the adequate recognition of the right to water, that water utilities and water management should in no way be subject to internal market rules and that water services should be definitively excluded from liberalization processes. (c) The two major Hungarian aspects of the topic are, on the one hand, in close connection with the principle of cost recovery, the determination of the value of water (or the price of water)⁶⁸ and, on the other, the role of the public-private sector in the water market, which aspect may also have several approaches: liberalization, deregulation or privatization⁶⁹ of the water sector, or – as the opposite of the previous developments – regularization, nationalization⁷⁰ or (re)municipalization⁷¹ of the water sector.

⁶² Szilágyi 2013, 176–194.

⁶³ Gordon-Walker & Marr 2002. See in particular page 2 of the study, which summarizes the arguments for and against the liberalization of the water sector. Against liberalization: (a) high costs of transporting water and (b) difficulties connected to liability issues for damage to waters of different quality provided by different supplier. It is defined as an argument for the liberalization of the water sector: (a) the high investment needs of the sector due to the improvement of public health and the environment; (b) greater transparency of the costs paid by consumers and the financial aspects of the service; (c) increasing consumer expectations regarding the quality of services; (d) budgetary constraints in the Member States.

⁶⁴ See especially: European Commission, *Green Paper on Services of general interest*, COM(2003) 270, Brussels, 21 May 2003; European Commission, *White Paper on services of general interest*, COM(2004) 374, Brussels, 12 May 2004. According to the latter one „services of general interest should be organised and regulated as closely as possible to the citizens and that the principle of subsidiarity must be strictly respected. The Commission respects the essential role of the Member States and of regional and local authorities in the area of services of general interest. This role is reflected in the Community's policies on services of general interest, which are based on various degrees of action and the use of different instruments in line with the principle of subsidiarity.”; COM(2004) 374, 7.; see furthermore Hall & Lobina 2006.

⁶⁵ Hall & Lobina 2008, 6.

⁶⁶ Hall & Lobina 2008, 6–7.

⁶⁷ *European Citizens' Initiative Right2Water* 2012.

⁶⁸ Belényesi 2013, 237–244.

⁶⁹ In connection with the Hungarian situation, see Horváth M. 1997a, 197.; Horváth M. 1997b, 258.

⁷⁰ In connection with the Hungarian situation, see Horváth M & Péteri 2013; Szilágyi 2013, 163–214.

⁷¹ Municipalization means, within the framework of this study, (in a narrower sense) the acquisition of the ownership of the water utility by the local government, or (in a broader sense)

2.5. The right to water

In connection with the concept of ‘the right to water’, which is the gatherer regulatory concept for legal institutions providing direct access to water, it is important to make two remarks. (a) On the one hand, it must be stated that, although there is a very close relationship between the concept of ‘the right to water’ and the concept of ‘water as a subject of commercial transactions’, the concept of the right to water goes beyond commercial transactions. In other words, in terms of the form of access, the right to water can not only be ensured through the provision of water utilities, but also by the other forms of direct human consumption; for example, human direct needs can be met by bottled water or by car carrying water tank. (b) On the other hand, it is important to mention that the determination of legal institutions in the concept of the right to water can take place in many ways, for example in its name, in its definition and in its content;⁷² that is, in fact, it is a regulatory concept involving very heterogeneous legal institutions. With this in mind, we use the title of the right to water as a comprehensive category of separate sub-types (legal institutions). As an example, the right to water covers the subtype of a *sui generis* human right (this subtype cannot yet be considered to be widespread, and its functions may, if necessary, be guaranteed by the other human rights as well), or the subtype of an *expressis verbis* state task to provide access to water for all human beings in its territory. Nowadays, the right to water does not yet exist in every country as a compulsory *sui generis* – i.e. specifically created for this purpose – human right; that is, the recognition of the right to water as a *sui generis* human right (or other name: fundamental right) cannot be considered general. In the Hungarian legal system, for example, the right to water cannot be found as a *sui generis* human right, but it has already been regulated as a state task (obligation) expressly, and access to water is also promoted by Hungarian law by enforcing other human rights.⁷³

The social need for a right to water is also well documented by the European Citizens' Initiative⁷⁴ (it is worth noticing that this is the first valid initiative in the European Union!), whose aims are, among others, to recognize the right to water at an appropriate level by the institutions of the European Union. As a result of this initiative, on 25 June 2015, the European Parliament's Environment Committee discussed the European Citizens' Initiative (ECI) and the European Parliament's

when the proportion of local government involvement in the operation of the water utility increases. Remunicipalization refers to the process by which the local government regains the ownership of the water utility or the right to use it.

⁷² In connection with the Hungarian situation, see Raisz 2012; Szappanyos 2013, 11–130; Szabó & Greksza 2013, 2–15. (Szabó), 34–48. (Bujdos-Fodor), 49–67. (Kardos Kaponyi), 97–114. (Kéri), 116–135. (Baillat-Schmitz), 136–154. (Buxhoeveden-Belényesi), 155–169. (Pánovics), 170–179. (Szemesi), 180–193. (Szappanyos), 194–211. (Greksza); Antal 2011; Jakab & Mélypataki 2019; Kardos 2004; Kecskés 2009.

⁷³ It is presented by Fórika 2017.

⁷⁴ *European Citizens' Initiative Right2Water* 2012.

Environment Committee's reflective report on this,⁷⁵ and the Committee made a quite strong decision on this.⁷⁶ The decision criticized the European Commission's previous communication on the matter⁷⁷ and proposed that the European Commission, if appropriate, should submit an amendment to the EU Water Framework Directive in order that affordable access to water might be recognized as a human right in the EU. The European Parliament's Environment Committee also warned the European Commission that it could be a serious political threat not to take seriously the first European Citizens' Initiative; this could undermine the system of European Citizens' Initiative. The decision of the European Parliament's Environment Committee has made important findings in relation to water utility services as well. MEPs argued that the EU should remain neutral on how Member States define ownership issues of water utility suppliers. They also stated that water utilities should be permanently excluded from EU single market rules. MEPs likewise considered it important to exclude this sector from the EU's trade negotiations. Report of the European Parliament's Environment Committee was disputed in the European Parliament plenary session on 7-10 September 2015 and the European Parliament finally issued a strong resolution calling on "the Commission, in line with the primary objective of the Right2Water ECI, to come forward with legislative proposals, and, if appropriate, a revision of the WFD, that would recognise universal access and the human right to water; advocates, moreover, that universal access to safe drinking water and sanitation be recognised in the Charter of Fundamental Rights of the European Union".⁷⁸

2.6. The legal regulation concerning water-related damage events

The regulatory concept of 'water as a damage event' includes legal institutions which are to protect the other environmental elements, including humans, from water, or lack thereof, or from other harmful phenomena associated with water. In relation to the relationship between the 'water as a damage event' regulatory concept and other regulatory concepts, the following can be established. While as an environmental element, water was the element to be protected by the legislator, in connection with the 'water as a damage event' regulatory concept, it is the opposite, that is the legislator endeavours to protect society from the harmful effects of water. As to the 'water as a natural resource' regulatory concept in the context of the Water Framework Directive,⁷⁹ for example flood protection can also appear as a possible 'water service'

⁷⁵ European Parliament, *Report on the follow-up to the European Citizens' Initiative Right2Water (2014/2239(INI))*, Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, Rapporteur Lynn Boylan, A8-0228/2015, 14 July 2015.

⁷⁶ Committee on the Environment, Public Health and Food Safety of the European Parliament, *Right2water citizens' initiative: Commission must act, say MEPs*, Press Releases, 25 June 2015.

⁷⁷ European Commission, *Communication on the European Citizens' Initiative 'Water and sanitation are a human right! Water is a public good, not a commodity!'*, COM(2014) 0177, Brussels, 19 March 2014.

⁷⁸ European Parliament, *European Parliament resolution of 8 September 2015 on the follow-up to the European Citizens' Initiative Right2Water (2014/2239(INI))*, P8_TA-PROV(2015)0294, point 10.

⁷⁹ See the above-mentioned case C-525/12.

activity. Nowadays, the issue of the transit across the boundaries between the regulatory concept of ‘water as a natural resource’ and the regulatory concept of ‘water as a damage event’ has become the focus of interest in *water governance*.⁸⁰ Namely, it is fundamental that the occurrence of waters varies in time and space; but what is the point when water scarcity or water surplus is considered to be harmful? In other words, how long can a water-related issue be categorized in the ‘water as a natural resource’ regulatory concept, and when are the requirements of the ‘water as a damage event’ regulatory concept applicable? In the case of a more effective practical implementation of the concept of ‘*integrated water management*’,⁸¹ many cases that we consider to be water damage today could be dealt with within the framework of other regulatory concepts – typically ‘water as a natural resource’. Essentially, one of the Hungarian solutions to this topic was the so-called ‘*landscape-focus water management*’ concept,⁸² which has a number of serious legal aspects.

In the context of the ‘water as a damage event’ regulatory concept, it is essential to define what events we consider to be water-related. In this respect, not surprisingly, the categorization is rather wide-ranging.

Among the integrative provisions of EU law, the Water Framework Directive, which has already been presented, has a strong connection with various water-related damage events: this relationship is different for each damage event; for example, in the case of drought, this relationship is tighter, whereas in the case of flooding it was necessary to adopt the Floods Directive in order to achieve more effective cross-border protection against floods. However, inland water, which is a major challenge for Hungarian water management, is not regulated under this name in EU legislation.

In addition to the Water Framework Directive, a number of EU legislation on water damage can be mentioned. On the one hand, it is necessary to highlight Decision 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council on the Union Civil Protection Mechanism, which mobilizes Member States’ support and assistance in the event of major emergencies, including floods, and contains important conceptual definitions on our subject. On the other hand, it is worth emphasizing Council Regulation No 2012/2002/EC establishing the European Union Solidarity Fund, which provides that “it is possible to grant rapid financial assistance in the event of a major disaster[...]. However the Fund may only intervene for emergency operations, and not for the phases preceding an emergency”.⁸³ The EU Solidarity Fund has already been used for water-related damage. Finally, the Floods Directive itself should be highlighted.⁸⁴ From the point of view of European law, the implementation of the

⁸⁰ About the concept of water governance, see Szilágyi 2018b, 23–30 and 53–121.

⁸¹ About the concept of integrated water management, see Council of the European Union, *Protection of water resources and integrated sustainable water management in the European Union and beyond*, 11308/11, Brussels, 9 June 2011, 5–7, 9 and 12; furthermore Szilágyi 2018b, 32–34 and 129–137.

⁸² Szilágyi 2018b, 140–145.

⁸³ Preamble (8) of Floods Directive.

⁸⁴ For example at the time of drought in Cypress in 2008; COM(2012) 672, 5. Interestingly, at the European Council meeting on 24 September 2012, Hungary wished to present a draft

Floods Directive and the improvement of the efficiency of its implementation can be considered as the topical issue of ‘water as a damage event’ regulatory concept.

2.7. The river basin as an institutional organization concept

In the literature and related water policy documents, attention is often drawn to the difficulties arising from the fact that the natural extension of water bodies and the natural boundaries of river basins do not coincide with administrative boundaries and borders of states. More recently, global challenges highlight the fact that we all belong to a ‘virtual river basin’, more commonly known as the hydrological cycle, so human intervention at any point in the water cycle has an impact even on the system as a whole. In addition, the natural extension of surface and groundwater can vary considerably. The global water crisis is therefore a good indicator of the difficulties that categories of classical state theory and legal theory face in terms of a systemic environmental and water management approach. It should be noted, however, that the natural characteristics of the waters may cause difficulties not merely for public administration, but also, for example, how a state's ownership system treats the issue of ownership over waters. However, given that this latter issue has already been dealt with in the regulatory concept of ‘water as the subject of power, possession and property’, we would focus on the problem primarily in relation to administrative and state borders in this part. First of all, it is important to note that in the institutional system related to this regulatory issue we consider it worthwhile to manage water issues together with environmental issues, which institutional integration can bring important results in the effective implementation of the concepts of water governance and integrative water management. At this point, it is worth emphasizing that it would be particularly important to make definite progress at the international and national levels of environmental justice (which is not necessarily just a special environmental court!). We also note that some countries have specialized water courts. Thus, in Spain, for example, there is a special court in the ‘*el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia*’, but also in Italy. In contrast to these Mediterranean examples, the northern European countries’ water courts, however, despite their name, do not play a role in dispute settlement, but deal with water as government agencies.⁸⁵

With regard to the European Union, we firstly point out that the water issue in the EU – basically, but not exclusively – is part of environmental policy and focuses on quality issues in this regard. There is a quite effective mechanism for enforcing EU legislation in the European Union; for example, the infringement procedure and/or the European Court of Justice. As a result, a real enforceable EU-wide regulation of disputed issues could be a major step forward for the proper operations of river basins shared by different Member States. For example, the effective regularization of

according to which the EU should provide aid from the EU Solidarity Fund to farmers affected by drought in an emergency, and that the EU should consider temporarily suspending its environmental standards; www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/hirek/magyar-javaslat-az-europai-aszalykarok-enyhitesere [21.09.2012]

⁸⁵ WWAP 2003, 301.

quantitative issues in EU water law could give a huge boost to the water governance of the EU.

The basis of the EU water policy and water law is now the concept of integrated river basin management. There are numerous shared-watercourse-situations in which Member States of the EU are situated in river basins shared with countries that are not members of the European Union. The system connected to the ICPDR provides an opportunity for the EU Member States to cooperate with these outsider-states; at the same time, the system of the ICPDR is not appropriate and properly effective to solve all disputes connected to the shared watercourses. However, the Water Framework Directive also has a less well-known dispute settlement mechanism,⁸⁶ which is a mediation mechanism in reality. On the basis of the information available, however, this mechanism has hardly been used so far,⁸⁷ perhaps because of the implementation deficit of the mechanism. The question is whether there is any intention in the Member States to support some kind of forward-looking amendment to the nature of this mechanism and its effectiveness.

The previously mentioned EU Danube Region Strategy (EUDRS), which is the EU's second macro-regional development concept, also provides a good opportunity for co-operation, notably for the financing of river basin countries and joint water management projects.⁸⁸

⁸⁶ Article 12 of Water Framework Directive. See Szilágyi 2013, 139.

⁸⁷ *Gábor Baranyai* called such a case – namely a conflict between Romania and Bulgaria in connection with a shared aquifer – when the parties used the WFD dispute settlement mechanism; Baranyai 2016.

⁸⁸ Hungarian Water Strategy, adopted by Governmental resolution No 1110/2017, 66.

Bibliography

1. Antali D G (2011) A kék bolygó kincse – A vízhez való jog szabályozása nemzetközi és nemzeti szinten, *De Iurisprudentia et Iure Publico* 5 (4), pp. 1–40.
2. Aylward B, Bartram J, Popp Ch & Vapnek J, ed., (2009) *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*, FAO Legislative Study 101, FAO, Rome, www.fao.org/docrep/012/i1284e/i1284e.pdf [03.06.2017]
3. Balatoni Kör (2016) *Önálló jogalanyi státuszt a Balatonnak*, 28 November 28, <http://www.hirbalaton.hu/balatoni-kor-onallo-jogalanyi-statuszt-a-balatonnak/> [06.08.2017]
4. Baranyai G (2016) Water disputes in the EU, presentation, in: *Határon átnyúló vízügyi konfliktusok megelőzése és kezelése Európában: rendelkezésünkre állnak-e hatékony eszközök és mechanizmusok?*, conference, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 1 December 2016.
5. Baranyai G (2018) *European water law and hydro politics: an inquiry into the resilience of transboundary water governance in the European Union*, PhD Thesis (working document), Pázmány Péter Catholic University, Budapest.
6. Bándi Gy (2011) *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest.
7. Belényesi P (2013) *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkeretirányelv egyes rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében*, PhD Thesis, University of Debrecen, Debrecen.
8. Bell S & McGillivray D (2008) *Environmental law*, Oxford University Press, New York.
9. Bujdos Á (2017) *The analysis of the rules on transboundary water pollution*, PhD Thesis, University of Debrecen, Debrecen.
10. Csák Cs (2008) *Környezetjog*, Novotni Kiadó, Budapest.
11. Farkas Csamangó E (2017) *Környezetjogi szabályozások*, SzTE ÁJK – ÜJI, Szeged.
12. Fodor L (2014) *Környezetjog*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
13. Fórika L (2017) Az ivóvízhez való jog biztosítása az ombudsmani vizsgálatok tükrében, in: Fodor L & Bányai O, ed., *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, pp. 145–156, DOI: 10.5484/fodor_banyai_telepulesi_onkormanyzatok
14. Gordon-Walker S & Marr S (2002) *Study on the application of the competition rules to the water sector in the European Community*, Study for European Commission Competition Directorate General, WRc & ECOLOGIC, December 2002.
15. Hall D & Lobina E (2006) *Water as a public service*, Ferney-Voltaire: Public Services International, 2007-01-W-waaps, 15 December 2006.
16. Hall D & Lobina E (2008) *The illusions of competition in the water sector*, 2008-09-W-UKcompet, PSIRU, September 2008.
17. Hall D & Thomas S (2006) *GATS and the electricity and water sectors*, 2006-03-WE-GATS, PSIRU, 3 March 2006, www.psiru.org/reports/2006-03-WE-GATS.doc [08.07.2011]
18. Hegedűs J & Tönkő A (2014) A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai, in: Horváth M. T, ed., *Külön utak*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, pp. 11–31.

19. Horváth M T (1997a) Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken, *Magyar Közigazgatás* 47 (4), pp. 193–201.
20. Horváth M T (1997b) Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken, *Magyar Közigazgatás* 47 (5), pp. 257–267.
21. Horváth M T, Bartha I & Szilágyi J E (2018) Hó és sár: a víz mint érték vagy érdek. Képzelt beszélgetés a víz jogalanyisága felvetésének ürügyén, *Közjogi Szemle* 11 (3), pp. 14–19.
22. Horváth M T & Péteri G (2013) Nem folyik az többé vissza – Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban, in: Kiss F L & Nagy Cs I & Valentiny P, ed., *Verseny és szabályozás – 2012*, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, pp. 177–200.
23. Jakab N & Mélypataki G (2019) The right to water as a social fundamental right, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 14 (26), pp. 7–21, doi: 10.21029/JAEL.2019.26.7
24. Kardos G (2004) A vízhez való jog, *Acta Humana* 15 (1), pp. 93–98.
25. Kecskés G (2009) A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója, *Állam- és Jogtudomány* 50 (4), pp. 569–598.
26. Kecskés G (2013) Water protection via the implementation of EU directives, in: Szabó M & Greksza V, ed., *Right to water and the protection of fundamental rights in Hungary*, Pécsi Egyetem, Pécs, pp. 212–224.
27. Krämer L, ed. (2012) *EU Environmental Law*, Sweet & Maxwell – Thomson Reuters, London.
28. Macrory R (1993) European Community Water Law, *Ecology Law Quarterly* 20 (1), pp. 119–139.
29. Pump Judit (2011) *A jog hatása a fenntartható közzolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*, PhD Thesis (working document), Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest.
30. Raisz Anikó (2012) A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről, in: Csák Cs, ed., *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, pp. 151–159.
31. Szabó M & Greksza V, ed. (2013) *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, University of Pécs, Pécs.
32. Szappanyos M (2013) *Víz és jog*, Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, Veszprém.
33. Szilágyi J E (2012) A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 30 (2), pp. 577–599.
34. Szilágyi J E (2013) *Vízjog*, Miskolci Egyetem, Miskolc.
35. Szilágyi J E (2014a) A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle* 9 (1), pp. 73–94.
36. Szilágyi J E (2014b) A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból, *Pro Futuro* 4 (1), pp. 144–162.
37. Szilágyi J E (2015) Az uniós Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve az Európai Bíróság esetjogának tükrében, in: Szalma J, ed., *A Magyar Tudomány Napja Délvídeden 2014*, VMIT, Újvidék, pp. 212–226.

38. Szilágyi J E (2016) Current challenges concerning the law of water services in Hungary, *Lex et Scientia* 23 (1), pp. 70–82.
39. Szilágyi J E (2018a) A víz jogalanyisága új-zélandi példájának alkalmazhatósága a Balaton és a magyar jog viszonyrendszerében, *Pro Futuro* 7 (2), pp. 9–23.
40. Szilágyi J E (2018b) *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.
41. Thieffry P (-) *General Framework of EU Water Law – The institutional nature of water legislation*, https://www.era-comm.eu/EU_water_law/stand_alone/part_2/part_2_1_institutional_nature.html [03.08.2017]
42. WRC PLC (2015) *Assessment of Member States' progress in the implementation of Programmes of Measures during the first planning cycle of the Water Framework Directive – Hungary*, 2015. március, http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/4th_report/country/HU.pdf [13.07.2017]
43. WTO (2005) *GATS – Fact and fiction*, WTO, Genf, wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsfacts1004_e.pdf [16.07.2011]
44. WWAP (2003) *Water for People. Water for Life*, The United Nations World Water Development Report, UNESCO – Berghahn Books, [n.p.].
45. WWAP (2009) *Water in a changing World*, The United Nations World Water Development Report 3, UNESCO – Earthscan, Paris – London.
46. WWAP (2012) *Managing Water under Uncertainty and Risk* (Volume I), *Knowledge Base* (Volume II) and *Facing the Challenges* (Volume III), The United Nations World Water Development Report 4, UNESCO, Paris.

SZILÁGYI János Ede*
A vízjog és a víz jogi szabályozásának rendszere és egyes aktuális kérdései az
Európai Unió keretében**

Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy egyrészt a vízhez kapcsolódó jogi előírások hol és miként jelennek meg az Európai Unió jogrendszerében, másrészt pedig, hogy melyek azok az aktuális kérdéskörök, amelyek leginkább érintik az Európai Unió vízhez kötődő joganyagát. Habár jelen tanulmányban törekszünk egy holisztikus megközelítésre, azonban a kérdéskör összetett és bonyolult jellege miatt kísérletünk a fenti kérdések bemutatására szükségképpen csak szubjektív és részleges lehet. A tanulmány első felében azt próbáljuk meg bemutatni, hogy mit értenek ‘vízjog’ alatt az Európai Unióban. A tanulmány második, terjedelmesebb felében pedig sorba vesszünk néhány vízhez kapcsolódó szabályozási koncepciót, majd azt próbáljuk meg bemutatni, hogy ezen szabályozási koncepciók az Európai Unió joganyagának melyik részeiben jelennek meg. Mint látni fogjuk, az amit ma az Európai Unió vízjogként definiálnak koránt sem fedi le az össze lényeges vízhez kapcsolódó szabályozási koncepciót. Vagyis a vízzel kapcsolatos fontos előírások (leegyszerűsítve ezeket nevezzük a víz szabályozási koncepcióknak) számos esetben kívül esnek az Európai Unió vízjogán.

A jog a társadalom viszonyaival, emberi magatartásokkal foglalkozik, és az ezek szabályozására alkotott előírásokkal, amelyek egyeseknek jogot, másoknak kötelezettséget állapítanak meg. A vízhez kötődő jogi előírások kapcsán, mind a nemzetközi szakirodalomban, mind pedig a hazai szakirodalomban találkozhatunk a *vízjog* elnevezéssel, amely elnevezés valamilyen fajta egységes, rendszerezett joganyag létét sugallja. A helyzet azonban ennek éppen az ellenkezője. A víz az emberi társadalom számtalan viszonyához kapcsolódik hol lazábban, hol szorosabban. Vagyis a vízre sokféle jogi előírás vonatkozik. A vízzel kapcsolatos előírások összessége a jogon belül nem alkot egy egységes rendszert, hanem a terület a nemzetek jogában – vagyis a *nemzeti jogrendszerekben* – illetve a nemzetek közötti jogban – vagyis a *nemzetközi jogban* – számtalan helyen (vagyis jogterületen) feltűnik kisebb vagy nagyobb mértékben. Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy egy jogrendszerben, a nemzetközi jogban vagy az *európai jogban* (vagyis az Európai Unió jogában) a vízzel kapcsolatos előírások

János Ede Szilágyi: Systematization and some current issues of water law and water regulation in the framework of the European Union – A vízjog és a víz jogi szabályozásának rendszere és egyes aktuális kérdései az Európai Unió keretében. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 255-298 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.255

* dr. jur., PhD, dr. habil., egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézet, Agrárjogi és Munkajogi Tanszék, ORCID: 0000-0002-7938-6860, e-mail: civdrede@uni-miskolc.hu

** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

töredezetten (*fragmentáltan*) érhetőek el, és nem alkotnak koherens rendszert. Rendszert ugyanis csak a vízzel kapcsolatos szabályok egyes részterületeinél találhatunk (jobb esetben ilyen rendszert alkotnak a *vízgazdálkodás* előírásai). A vízzel kapcsolatos jogi előírások rendszerezését ráadásul nehezíti az is, hogy egy jogrendszerben a vízzel kapcsolatos társadalmi viszonyok szabályozásában nem csak a vizet, vízáadókat *közvetlenül* hivatkozó jogszabályok bírnak nagy jelentőséggel – például mint a vízgazdálkodási törvény¹ (továbbiakban Vgtv.), amelyben a víz a legkülönbözőbb módon és szófordulatokban jelenik meg (például vízhasználat, vízszolgáltatás, vízjogi engedély, etc) –, de adott esetben azok a jogszabályok is nagy fontosságúak lehetnek, amelyek a vízre történő közvetlen (*expressis verbis*) hivatkozást nem, vagy csak alig tartalmazzák. Jó példa erre az Alaptörvényünk, amely kevés cikkében nevesíti magát a vizet, mégis számos olyan további cikke van, amely a vízzel kapcsolatos társadalmi viszonyok közül sokat közvetlenül szabályoz. Ez utóbbi jogszabályok kapcsán mondjuk azt, hogy *közvetve* tartalmazznak szabályokat a vizek társadalmi viszonyaira. Ebből levonható az a következtetés, hogy a vízre vonatkozó joganyag nem csak töredezett, rendszerezetlen és hatalmas, hanem szinte *áttekinthetetlen* is. Meglátásunk szerint a nemzetközi illetve hazai tudományos életben is gyakorta hangoztatott integratív szemlélet (*integrált vízgazdálkodás*) ilyen jellemzőkkel bíró jogi háttérrel nehezen érhető el. A fentiekre tekintettel a vízjog elnevezés helyett tehát teljesen logikusan használhatnánk a rendszerezetlenséget inkább kifejező `víz és jog´ kifejezést, ugyanis a vízre vonatkozó szabályok egy, a jog legkülönbözőbb területeit magába foglaló, meglehetősen töredezett joganyagot ölelnek fel. Mi szól ugyanakkor amellett, hogy a vízjog kifejezést mégis használjuk? Az, hogy mindezek ellenére létező – még ha nem is következetesen használt – kifejezés a vízjog, mind a külföldi, mind pedig a hazai szakirodalomban.

1. Vízjog az Európai Unióban

A Víz Világjelentés a nemzetközi vízjogot taglaló részében az EU jogára is kitér, lényegében egy olyan regionális szervezeti joganyagként nevesítve azt, amely közvetlenül is kötelező az EU tagállamaira és emellett erős végrehajtási mechanizmusa is van.² A Víz Világjelentés e minősítésével magunk is egyetértünk, sőt megjegyezzük azt, hogy az EU intézményei bizonyos értelemben még az egyébként nehezen kikényszeríthető nemzetközi szerződések érvényre juttatásában is szerepet *kaphatnak*.³ Az Európai Unió Bírósága (CJEU; illetve annak elődjeinek) gyakorlata szerint ugyanis az európai jog integráns részei azon nemzetközi vízjogi egyezmények is, amelyeknek mind az EU, mind pedig annak egyes tagállamai a szerződéses felei.⁴ Mindezek alapján pedig úgy tűnik, hogy a CJEU késznek mutatkozik annak értékelésére, hogy egy ilyen nemzetközi környezetvédelmi szerződés adott előírásának eleget tettek-e a tagállamok,

¹ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény.

² WWAP 2009, 50.

³ Thieffry [-].

⁴ 181/73. sz., Haegeman kontra belga állam ügyben 1974. április 30-án hozott ítélet, 5. pont.

aminek pedig közvetlen hatása lehet, például egy olyan helyzetben, amikor egyébiránt nincs releváns uniós jog.⁵

Az EU saját anyagaiban szintén találkozhatunk a vízjog kifejezéssel. Az 'EU vízjoga' (*EU water law*) kifejezéssel többször is találkozhatunk például az EU Vízstratégiáját⁶ (továbbiakban EU VS) megalapozó, annak jogi alapjait áttekintő ún. *Fitness Check* c. dokumentumban.⁷ Pusztán megjegyezzük, hogy a *Fitness Check* c. dokumentumban hasonlóképpen gyakran, és hasonló kontextusban szerepel egyébiránt a 'water legislation' kifejezés is, amely kifejezést viszont az EU VS magyar nyelvű verziója a 'vízgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok' kifejezéssel fordít⁸ (e fordítás megítélésünk szerint némileg félrevezető, és szerencsésebbnek tartottuk volna ez esetben is a vízjog kifejezés használatát). A *Fitness Check* c. dokumentum mindenesetre a következő, főbb (!) uniós szabályokat nevesíti az EU vízjoga kapcsán.⁹ Az EU vízjogának két legfontosabb oszlopa a Víz-keretirányelv¹⁰ (továbbiakban VKI) illetve az Árvíz-keretirányelv (továbbiakban ÁKI).¹¹ A *Víz-keretirányelv elfogadása előtti időszakból* a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 91/676/EGK tanácsi irányelv (1991. december 12.) és a települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK tanácsi irányelv (1991. május 21.) került kiemelésre. A Víz-keretirányelv *elfogadását követően, annak kiegészítő*, végrehajtási irányelveként a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről szóló 2006/118/EK parlamenti és tanácsi irányelve (2006. december 12.) és a vízpolitika területén a környezetminőségi előírásokról szóló 2008/105/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2008. december 16.) került említésre. Mindezek – és bizonyos értelemben a Víz-keretirányelv keretein – túl az EU *vízminőségi előírásokra vonatkozó (immisziós) szabályozási modelljébe* sorolt, a fürdővizek minőségéről szóló 2006/7/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2006. február 15.) valamint az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről 98/83/EK tanácsi irányelv (1998. november 3.) is részei az EU vízjogának.

⁵ C-213/03. sz., Syndicat professionnel coordination des pêcheurs de l'étang de Berre et de la région kontra Électricité de France (EDF) ügyben 2004. július 15-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-07357); valamint C-239/03. sz., EK Bizottság kontra Francia Köztársaság ügyben 2004. október 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-09325).

⁶ Európai Bizottság, *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv*, COM(2012) 673, Brüsszel, 2012. november 14.

⁷ Európai Bizottság, *The Fitness Check of EU Freshwater Policy*, SWD(2012) 393, Brüsszel, 2012. november 15., 9., 10., 15., 16., etc.

⁸ EU VS, 4., 17.

⁹ SWD(2012) 393, 4-6., 32. Mindezek elemzéséről lásd Szilágyi 2012a. Az EU vízjogának fejlődéséről lásd még: Macrory 1993.; Bándi 2011, 451–464.; Csák 2008, 100–115.; Farkas Csamangó, 123–139.; Fodor 2014, 210–234.; Kecskés 2013.

¹⁰ 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

¹¹ 2007/60/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2007. október 23.) az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről.

Mint látható az EU vízjogát *alapvetően* irányelvek képezik,¹² és hangsúlyos benne a *vízvédelmi elem*. Ez amiatt van így, mivel az EU vízpolitikája valójában az EU környezetpolitikájának a része. Ennek kapcsán ki kell emeljük azt is, hogy az EU jogában bizonyos vonatkozásokban eltérően kezelik a vizek mennyiségi és a vizek minőségi kérdéseit. Ami közös bennük, az az, hogy mindkettő esetében a környezetpolitikára vonatkozó uniós szerződési rendelkezés – konkrétan: az Európai Unió működéséről szóló Szerződés; EUMSZ – biztosít felhatalmazást az EU intézményeinek arra, hogy új joganyagot fogadhassanak el. Eltérés van azonban abban, hogy a víz mennyiségi és minőségi aspektusainak szabályozásánál különböző eljárásban fogadják el a rájuk vonatkozó előírásokat. Vagyis, amíg azon uniós előírásokat, amelyek „*a mennyiségi vízkészlet-gazdálkodást, illetve amelyek az e készletek rendelkezésre állását akár közvetlenül, akár közvetve befolyásolják*” az Európai Unió Tanácsa különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangúlag fogadja el, és mindeközben az Európai Parlamenttel pedig pusztán konzultálnia kell¹³ (ezidáig ezen eljárás keretében még nem fogadtak el ilyen uniós joganyagot¹⁴), addig a *vizek minőségi aspektusai* esetében elégséges egy másik eljárás is, nevezetesen az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa rendes jogalkotási eljárása (amely pedig a Parlament esetében többséget, az Európai Unió Tanácsa esetében pedig minősített többséget takar).¹⁵ Mindezekre tekintettel már érthető, hogy az EU vízjoga alapján véve miért a vízminőségre koncentrálnak.

2. A víz szabályozási koncepciói az Európai Unió jogában

Az előző fejezetben azzal foglalkoztunk, hogy a vízjog területe megközelítőleg milyen szabályokat foglalhat magában az Európai unióban. Már ott is kiemeltük, hogy a vizekre vonatkozó jogi szabályozás ugyanakkor e körnél jóval szélesebb is lehet. Erre tekintettel – vagyis több vonatkozásban is átlépve a vízjog határait – jelen részben próbáljuk azt megvizsgálni, hogy napjaink jogrendszerében a víz milyen szabályozási koncepciókban, főbb jogintézményekben tűnik fel. Fontosnak tartjuk kihangsúlyozni, hogy az egyes szabályozási koncepciók gyakorta több és többféle jogi dokumentumban – így: nemzetközi szerződés, európai uniós irányelv, nemzeti jogszabály, etc. – is szabályozásra kerülnek, és az is gyakori, hogy egy jogi dokumentum több szabályozási koncepcióra is megállapít szabályokat; például a Víz-keretirányelv, vagy Magyarország kétoldalú határvízi megállapodásai, Vgtv. E szabályozási koncepciók elméleti kategóriák, aminek köszönhetően sokféleképpen megközelíthetők, rendszerezhetők. Lényegében e szabályozási koncepciókkal a döntéshozók arra próbálnak meg választ adni, hogy *a vizek, mint a jogi szabályozás közvetett tárgyának milyen főbb vonatkozásait kell egy modern, XXI. századi társadalomnak a jogi összefüggések rendszerében szabályoznia, ha meg kíván felelni a vízszemléletű kormányzás és az integrált vízgazdálkodás*

¹² Ez alól azonban van kivétel, így az Európai Parlament és a Tanács 648/2004/EK rendelete (2004. március 31.) a mosó- és tisztítószerekről.

¹³ EUMSZ 192. cikk (2) bek.

¹⁴ Thieffry [-].

¹⁵ EUMSZ 192. cikk (1) bek.

konceptiói valamint a vízpolitika céljai által támasztott kihívásoknak. Korábbi munkáinkban¹⁶ bemutatásra kerültek más szerzők rendszerei is. Jelen tanulmányban egy saját rendszeren keresztül vesszük sorra a szabályozási koncepciókat az EU jogában és az azokhoz kapcsolódó aktuális uniós ügyeket. Bevezetésképpen álljon itt néhány a szakirodalomban található közlő, majd ezt követően kitérünk a vizek jogi szabályozási koncepcióinak magunk által kiemelőnek tartott rendszerére is. Ezek szerint a vizekre vonatkozó legfőbb szabályozási koncepciókat az alábbiakban állapítjuk meg:¹⁷ (a) a víz, mint önálló jogalany, (b) a víz, mint a rendelkezési hatalom tárgya, avagy 'Ké a víz?', (c) a víz, mint környezeti elem, (d) a víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya (e) a vízhez való jog (f) a vízhez kötődő káresemények jogi szabályozása (g) a vízgyűjtő terület, mint intézményszervezési koncepció.

2.1. A víz, mint önálló jogalany

A közelmúltban a víz, mint önálló jogalany kérdése ismételtelen felvetődött néhány érdekes ügy kapcsán; lásd az ecuadori, új-zélandi és indiai ügyeket.¹⁸ E külföldi példákra és bizonyos magyar előzményekre¹⁹ tekintettel, 2016-ban egy magyarországi civil szervezet, az úgynevezett *Balaton Kör* a legnagyobb magyar tó, a *Balaton jogalanyiségének elismertetését* célzó kezdeményezéssel fordult a magyar kormányhoz.²⁰ Meg kell jegyezni, hogy előremutató módon a Balaton amúgy is *önálló területfejlesztési törvénye*²¹ rendelkezik Magyarországon. 2017-ben ezen ügy folytatásaként, immáron európai dimenziókkal kiegészítve, egy másik magyar civil szervezet, az úgynevezett *Védegylet* és más személyek²² is felhívással fordultak a magyar és az európai uniós parlamenti képviselőkhöz. A Védegylet felhívásának két eleme van. A felhívás egyik eleme hasonlít a Balaton Kör felhívásához, vagyis a Védegylet felhívása is tartalmazza a csak Magyarországot érintő Balaton jogalanyiségének elismerését. Ezen elismeréshez elegendő lenne a magyar jogalkotó döntése is. A kérdéskörrel egyébként jelen tanulmány szerzője már foglalkozott.²³ A felhívás másik eleme a *Duna* és *Tisza* folyók jogalanyiségének elismertetése lenne. Ehhez azonban más érintett országok jogalkotóinak döntése is kellene, és ennek számos nemzetközi jogi és európai jogi aspektusa is lenne. Jelen tanulmány írója úgy látja, hogy ezen nemzetközi jogi és európai jogi dimenziók kutatása egy kifejezetten értékes jövőbeli elemzés tárgya is lehetne.

¹⁶ Szilágyi 2013, 58–62; Szilágyi 2018b, 224–229.

¹⁷ V.ö. Szilágyi 2016.

¹⁸ Lásd Szilágyi 2018a, 9–22.; Szilágyi 2018b, 229–233.; Horváth, Bartha & Szilágyi 2018, 15–16.

¹⁹ Szilágyi 2018b, 229–233.

²⁰ Balaton Kör 2016.

²¹ A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balaton Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény.

²² Védegylet Egyesület et al 2017.

²³ Szilágyi 2018a, 9–22.; Szilágyi 2018b, 229–233.; Horváth, Bartha & Szilágyi 2018, 14–19.

2.2. A víz, mint a rendelkezési hatalom tárgya

Ha a víz nem önálló jogalany, akkor a jogi szabályozásnak pusztán a (közvetett) tárgya, amely felett mások gyakorolnak hatalmat, vagyis rendelkeznek róla. De kik azok a mások, vagyis végső soron ki rendelkezik a víz feletti hatalommal, azaz 'kié a víz'? A kérdésre adható válasz több oldalról is megközelíthető.²⁴

Jelen részhez kötődő szabályozási koncepció taglalása kapcsán alapvetően a *folyékony halmazállapotú természetes édesvizek* (felszíni illetve felszín alatti víz, csapadékvíz), ezek *természetes és mesterséges közegének* (meder, sziget, csatorna, tározó), valamint az ezek *hasznosításához közvetlenül kapcsolódó tárgyak* (árvízvédelmi védvonalak, vízáteremtőművek, víziközművek) feletti rendelkezési hatalom, köztük a tulajdoni jogok kérdéseivel foglalkozunk. A már *kitermelt vízhez* kötődő jogi problémákra, jelen munka vízzel, mint kereskedelmi ügyletek tárgyával foglalkozó részében térünk ki részleteiben.

Az Európai Unióban a vizek feletti hatalomgyakorlással kapcsolatos kérdések legutóbb azon nemzetközi kereskedelmi megállapodásoknál vetődtek fel, amelyeket a közelmúltban az EU kötött meg illetve a közeljövőben kíván megkötöni más kereskedelmi partnerekkel. Ezekre egy kiváló példa az EU és Kanada közötti Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás (CETA), amelyet 2016-ban írtak alá. A CETA előremutatóan kimondja, hogy a víz természetes állapotában – ideértve a tavak, folyók, víztározók, víztartó rétegek és vízgyűjtő medencék vizét – nem áru vagy termék, továbbá a CETA megállapítja azt is, hogy minden szerződésben részes országnak jogában áll védeni és megőrizni természetes vízkészleteit. A megállapodás egyik rendelkezése sem kötelezi az országokat arra, hogy bármilyen célból engedélyezzék ezek kereskedelmi felhasználását.²⁵ Azt csak mellékesen jegyezzük meg,

²⁴ Id. Zlinszky János egy előadásában, amely a 2012. április 12-13-án szervezett első világgazdasági konferencián hangzott el, a korai római jog „*Kié a világ?*” kérdésére adott válaszát nemes egyszerűséggel akképpen summázta: „*Aki elveszi magának!*”; a későbbi római jog, viszont már a következőképpen finomította a választ: „*Aki erre jogcímet szerzett (akkor a foglalás már csak egy a többi jogcím között).*”; illetve végül azé is lehet: „*Akinek a közönség (az állam) juttat!*”. A római jogban, meglátása szerint, ezek a válaszok, megoldások kerültek át később nemzetközi szintre is.

²⁵ CETA 1. rész, 1.9. cikk. Mindezek kapcsán lásd még az alábbi két okmányban olvasható értelmezéseket; Mindkét dokumentum a CETA elfogadásáról döntő 2017/37. számú tanácsi határozat (2016. október 28.) kihirdetésével egyidejűleg jelent meg az EU Hivatalos Lapjának 2017. január 14. számában. „*A CETA nem kötelezi Kanadát, illetve az EU-t és tagállamait arra, hogy akarataik ellenére engedélyezzék a víz kereskedelmi felhasználását. A CETA értelmében a felek önállóan dönthetnek vízkészleteik felhasználásának és védelmének módjáról. A CETA ezenfelül a víz kereskedelmi felhasználásának engedélyezésére vonatkozó esetleges döntések visszavonását sem akadályozza meg.*”; a Kanada és az Európai Unió és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodásról (CETA) szóló Közös értelmező okmány 11. pontja (Vízgazdálkodás). „*A Bizottság újlag megerősíti, hogy a CETA nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely érinti a tagállamok arra vonatkozó jogát, hogy önállóan döntsenek vízforrásaik felhasználásáról és védelméről. A CETA 1.9. cikke újlag megerősíti, hogy a megállapodásban semmi nem kötelezi az Európai Uniót a víz kereskedelmi felhasználásának bármilyen célból történő engedélyezésére. A CETA csak abban az esetben lenne alkalmazandó ebben az ágazatban, ha az Európai Unió vagy tagállamai önállóan úgy döntenek, hogy engedélyezik a víz kereskedelmi felhasználását. Még abban az esetben is, ha az Európai Unió egyik tagállama úgy dönt, hogy engedélyezi a víz kereskedelmi felhasználását, a CETA teljes mértékben lehetővé teszi, hogy a tagállam megváltoztassa ezt a döntését, továbbá*

hogy az ún. termékekbe illetve szolgáltatásokba 'beépített víz' kapcsán felvetődő problémákkal lényegében csak közvetetten vonatkozik e rendelkezés; de kétségtelen, hogy a CETA vonatkozó rendelkezései így is adnak egyfajta biztonságot. Remélhetőleg, hogy legalább hasonló védelmi szinttel találkozunk majd az EU és tagállamai által a jövőben aláírásra kerülő, más kereskedelmi megállapodások esetében is. A vizek szabályozása a nemzetközi kereskedelmi megállapodásokban szorosan kapcsolódik még egy másik szabályozási koncepcióhoz, nevezetesen a 'víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya' elnevezésű szabályozási koncepcióhoz.

A CETA fent ismertetett szabályai ismerősek lehetnek az Európai Unió jogából is. Az Európai Unióban ugyanis – mint a vízjogra vonatkozó fejezetben erre már utaltunk – a víz mennyiségi és minőségi aspektusaira vonatkozó szabályozás eltérő eljárásban kerülhet elfogadásra. Az EUMSZ szerint a víz mennyiségére vonatkozó uniós szabályozást a tagállamok képviselőiből álló Európai Unió Tanácsa különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangúlag fogadja el, amely rendelkezés pedig nagyfokú védelmet biztosít a tagállamok szuverenitásának a vízkészleteik mennyiségi aspektusait illetően. Vagyis e rendelkezés nagyon hasonló jogi hatással bír mint a CETA azon fordulata, amely szerint a CETA egyik rendelkezése sem kötelezi az országokat arra, hogy bármilyen célból engedélyezzék a természetes állapotukban lévő vizek kereskedelmi felhasználását. Hasonlóan az előbb ismertetett CETA megállapodáshoz az uniós Víz-keretirányelv is rendelkezik a víz jogi természetét illetően. Igaz ugyan, hogy nem magának a Víz-keretirányelvnek a rendelkező részében, hanem pusztán a preambulumban kapott helyett a gyakorta hivatkozott szöveg: „*A víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell.*”²⁶ Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a preambulumban lévő szöveg is fontos elemét képezi egy esetleges jogvita esetében a Víz-keretirányelv kapcsán eljáró uniós szervezet jogértelmezésének,²⁷ ezért az 'örökségi' státusz kimondásának így, a preambulumba integrálva is van jogi jelentősége. A Víz-keretirányelv egyébiránt nem részletezi azt, hogy kit tart 'örökségnek' e viszonyrendszerben. Magából a szövegrész nyelvtani értelmezéséből pedig önmagában nem derül ki, de a Víz-keretirányelv hatályából egyértelműen megállapítható, hogy itt is a víz természetes állapota kapcsán mondta ki az uniós jogalkotó az örökségi jelleget. A Víz-keretirányelv e része tehát, hasonlóan a CETA-hoz, szintén a tagállamok szuverenitásának egyfajta zálogát jelenti.

2.3. A víz, mint környezeti elem

A víz, mint környezeti elem elnevezésű szabályozási koncepció a vízre a környezet egyik elemeként tekint. Emiatt e szabályozási koncepció szoros összefüggésben van a környezetjoggal. Ezért e szabályozási koncepcióra igazak azok

a tagállamnak megmarad az arra vonatkozó joga is, hogy közpolitikai céljainak elérése érdekében szabályozza a víz kereskedelmi felhasználását.”; a Tanács jegyzőkönyvében rögzítendő nyilatkozatok 8. pontja (A Bizottság nyilatkozata a vízről).

²⁶ VKI, Preambulum (1) pont.

²⁷ Erre példaként lásd a C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 65. pontját („*víz különös védelmet igénylő örökségünknek minősül*”).

a jellemzők, amelyek a környezetjogra is; így például az, hogy lényegében a jogrendszer minden más területével szoros kapcsolata van. Ezt a jogalkotó a magyar környezetvédelmi törvény²⁸ (továbbiakban Kvt.) általános indoklásában is megfogalmazta: „A környezetvédelmi szabályozás megújítása elsődlegesen a környezetbarát jogrendszer fogalmával jellemezhető...[;] nem képzelhető el környezetvédelmi jogi szabályozás önmagában... [;] [n]em létezhet párhuzamosan egymás mellett a környezetvédelmi jogterület és a rajta kívüli minden más jogterület... [;] semmilyen szabályozás sem lehet megalapozott napjainkban környezetvédelmi érintettség nélkül...”. A környezetjog minden szabályozási szintje (nemzetközi, európai uniós, nemzeti) komoly vízjogi relevanciával bír. A környezetjog általános része lényegében minden szempontból, a környezetjog különös része pedig számos vonatkozásban (különösen klímavédelem, természetvédelem, földvédelem) kapcsolódik a vizekhez.

Fontos megjegyezni, hogy a `víz, mint környezeti elem` és a `víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya` elnevezésű szabályozási koncepciók közötti kapcsolat nagyon szoros. Így, gyakorta ugyanazon jogi dokumentum egyaránt tartalmaz előírásokat mindkét szabályozási koncepcióra. Erre tekintettel nagyon nehéz – és bizonyos értelemben talán szükségtelen is – az egyes jogi dokumentumok egyértelmű elhatárolása, minősítése a szerint, hogy az egyik, vagy a másik szabályozási koncepcióhoz tartoznak. Hasonlóságot mutat a két szabályozási koncepció abban is, hogy e két szabályozási koncepció – a többi szabályozási koncepcióval összevetve – jóval kiterjedtebb jogi szakirodalommal rendelkezik a magyar jogtudományban. E sajátosság miatt is élünk azzal a lehetőséggel, hogy e két szabályozási koncepciót a többi szabályozási koncepcióhoz képest vázlatosabban, csak a főbb összefüggésekre tekintettel mutassuk be. Erre tekintettel, `víz, mint környezeti elem` elnevezésű szabályozási koncepció kapcsán röviden utalunk csak a kapcsolódó nemzetközi, európai uniós és magyar jogi dokumentumok körére, majd ezt követően térünk ki néhány, e szabályozási koncepció kapcsán felmerülő problémákra.

I. Az Európai Unió vízjoga hangsúlyosan a víz, mint környezeti elem szabályozási koncepciója által formált, ami annak is betudható, hogy az uniós környezetpolitika keretében került kialakításra. Az Európai Unió vízjogának középpontjában a Víz-keretirányelv áll. A Víz-keretirányelv irányelvi formában született meg, vagyis egy kötelező érvényű uniós jogi norma, amely egyrészt keretjellegeből, másrészt pedig önmagában irányelv-jellegeből is relatíve nagy szabadságot biztosít a tagállamoknak arra, hogy az irányelvben rögzítetteket végrehajtsák. A Víz-keretirányelv mind tartalmát, mind formáját tekintve egy egyedi ötvözet a vízpolitikai dokumentum és a jogi kötőerővel bíró uniós jogforrás kategóriáinak. Meglátásunk szerint mindkét kategóriában megállja a helyét. E kettőségének tudható be az is, hogy a Víz-keretirányelvet kiegészítő dokumentumok között is találunk vízpolitikai és jogi dokumentumokat is. A vízpolitikai dokumentumok közül kiemelendő az EU aktuális édesvíz-politikáját megtestesítő, korábban már hivatkozott *Vízstratégiája* (EU VS),

²⁸ A környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény.

az EU árvízstratégiai dokumentuma (EU ÁvS),²⁹ valamint az EU 2012-es aszálystratégiája.³⁰ A jogi kötőerővel bíró uniós jogforrások közül kiemelendő a korábban már hivatkozott Árvíz-keretirányelv (továbbiakban ÁKI). A VKI jogi kereteihez illeszkednek az EU vízvédelmének klasszikus modelljeihez tartozó más jogi dokumentumok (lásd jelen tanulmány 1. fejezetét).³¹ Fontos kihangsúlyozni, hogy a víz, mint környezeti elem védelme szempontjából nagy jelentősége van az EU Seveso III irányelvének³² is. (Magyarország kisebb érintettsége miatt jelen munkában nem foglalkozunk részleteiben az Európai Unió tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvével.³³)

A fenti dokumentumok közül jelen munkában elsődlegesen a Víz-keretirányelvvel foglalkozunk, annak kapcsán is elsődlegesen a Víz-keretirányelv kritikai elemzésével. A Víz-keretirányelv a korábbi uniós vízvédelmi szabályozás jelentős átalakítását képviseli. A Víz-keretirányelv hatására az EU komoly előrelépést tett az integrált vízgazdálkodás megvalósításának irányába. A Víz-keretirányelv legfontosabb sajátosságai³⁴ a következők: (a) A már említett, a hidrológiai ciklus számos elemére és a vízhasználat különböző fajtáira kiterjedő, integratív szemlélet, amelyet más uniós szakpolitikák kialakításánál és működtetésénél is figyelembe kell venni. (b) A szabályozás alapját a vízgyűjtő területek képezik; vagyis a szabályozás nagymértékben a víz földrajzi kiterjedésének sajátosságaira koncentrál, és nem a tagállamok klasszikus adminisztratív egységein alapul.³⁵ (c) Egy kombinált megközelítést tartalmazva, a szabályozási módszerek közt megtalálhatók mind az egyes kibocsátásokra (emissziókra) vonatkozó szabályozási modell, mind a vízminőségi előírásokra vonatkozó (immissziós) szabályozási modell eszközei. (d) A minőségi vízvédelem mellett a szabályozásban megjelent a mennyiségi vízvédelem is, felismerve, hogy a vízvédelem mennyiségi és minőségi oldala között szoros összefüggések vannak.

Az EU VS kiindulópontként sikeresnek értékeli az EU három évtizedes vízpolitikáját és a hozzá kapcsolódó joganyagot. Az EU VS különösen jelentősnek ítéli a Víz-keretirányelv elfogadását. Az EU VS szerint a Víz-keretirányelv által kitűzött célt, nevezetesen az EU vizei kapcsán azok jó állapotának elérését, ugyanakkor csak az uniós vizek valamivel több, mint felénél sikerül elérni 2015-ig.³⁶ Az EU VS komplex módon tárja fel annak okait, hogy mi okozta a vizek állapotjavulásának elmaradását. Az okok között feltűnik az például, hogy a jogi szabályozási környezet vonatkozásában jogalkalmazási deficittel van dolgunk, valamint ezzel szoros összefüggésben az EU VS

²⁹ Európai Bizottság, *Árvízkeockázatok kezelése: Árvíz megelőzés, árvíz elleni védekezés és árvíz károk mérséklése*, COM(2004) 472, Brüsszel, 2004. július 12.

³⁰ Európai Bizottság, *A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés*, COM(2012) 672, Brüsszel, 2012. november 14.

³¹ Ezekről lásd Szilágyi 2013, 116–132.

³² Az Európai Parlament és a Tanács 2012/18/EU irányelve (2012. július 4.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek kezeléséről.

³³ Európai Parlament és a Tanács 2008/56/EK irányelve (2008. június 17.) a tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

³⁴ Bell & McGillivray 2008, 594–595.

³⁵ A Víz Világjelentések értékelése szerint, a Víz-keretirányelv az egyetlen szupranacionális (nemzetek fölötti) vízgazdálkodási rendszer a világon; lásd erről WWAP 2012, 9.

³⁶ EU VS, 5.

megállapította, hogy a tagállamok az egyes intézkedésekhez *nem rendeltek megfelelő pénzügyi forrásokat*.³⁷ Az EU VS célja ennek megfelelően a Víz-keretirányelvben eredetileg kitűzött céljainak megvalósítása. Ezt az Európai Bizottság elsődlegesen nem a Víz-keretirányelv módosításával képzel el (bár azt is kilátásba helyezi 2019 előtt³⁸), hanem annak következetesebb végrehajtásával. Mindezen értelmezésünket egyébiránt *Ivan Zavadsky*, a Duna Védelmére Szolgáló Nemzetközi Bizottság (ICPDR) titkára is osztotta egy, a 2016-os Budapesti Víz Világtalálkozót (BWS) követően rendezett konferencián.³⁹ *Ivan Zavadsky* elmondta, hogy a Víz-keretirányelv tervezett módosítása kapcsán ezidáig nincs tudomása arról, hogy azok rendszerszintűek lennének, sokkal inkább kisebb igazításokra számít csak. Az Európai Bizottság optimista álláspontjával szemben jelen tanulmány szerzője már korábban is megfogalmaztunk néhány nagyobb ívű módosítási javaslatot (mennyiségi kérdések hangsúlyosabbá tétele, határon átnyúló vizekkel kapcsolatos vitarendezés hatékonyabbá tétele⁴⁰), és néhány bizonytalanságot is, amelyet érdemesnek tartana orvosolni; így például: „(a) A kiváló ökológiai állapot megítélésnek egyik feltételét képezi egyfajta eredeti vízi környezeti állapot ismerete. Azonban léteznek olyan tagállamok (például Egyesült Királyság), amelyek esetében lényegében nem beszélhetünk emberi tevékenység hatásaitól mentes víztestekről. Ebből következően esetükben már eleve egy vitatható alapon történik a vizek minőségének megállapítása. (b) A jó ökológiai állapot elérése, mint cél alól számos olyan kivétel van, amelyek alkalmazása a tagállamok hatáskörébe illetve mérlegelésbe tartozik; például a jelentősen (erősen) módosított vagy mesterséges víztestek esete. Ennek kapcsán kérdésként vethető fel, hogy mennyiben szolgálja mindez azon általános uniós célt, hogy a [Víz-keretirányelvben] részletezett határidőre Európa vizei ériék el a jó állapotot. (c) A Víz-keretirányelvben foglalt célok teljesítésének pontos költségeit rendkívül nehéz meghatározni. Érthető módon mindez nem segíti az uniós jognak való megfelelést.⁴¹ (d) A Víz-keretirányelv nem szabályozza azt az esetet, hogy mi történik akkor, ha 2027-ig nem teljesül a jó állapot, mint elérendő cél.⁴² Ezen, illetve ezekhez hasonló bizonytalanságoknak is betudható az, hogy a Víz-keretirányelv végrehajtása kapcsán a gyakorlatban számos probléma vetődött fel, főleg a vállalt határidők betartása⁴³ vonatkozásában.”⁴⁴ Mindezekon túl fontos megjegyezni, hogy a *határon átnyúló vízgyűjtők kapcsán vízmennyiségi és vízminőségi ügyekben a vitarendezés hatékonyságának*

³⁷ V.ö. EU VS, 4.

³⁸ EU VS, 23.

³⁹ *Ivan Zavadsky* személyes közlése a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által 'Határon átnyúló vízügyi konfliktusok megelőzése és kezelése Európában: rendelkezésünkre állnak-e hatékony eszközök és mechanizmusok?' címen 2016. december 1. napján rendezett konferencián (Budapest, Ludovika Campus).

⁴⁰ Szilágyi 2013, 234–237.

⁴¹ Bell & McGillivray 2008, 594–595.; Krämer 2012, 256.

⁴² Krämer 2012, 256.

⁴³ A Víz-keretirányelvben szereplő számos határidőt veszi sorra az Európai Bizottság, Közlemény a 2000/60/EK irányelv (víz-keretirányelv) 18. cikkének (3) bekezdésével összhangban a vizek állapotának megfigyelésére irányuló programokról, COM(2009) 156, Brüsszel, 2009. április 1., 1. Lásd még Szilágyi 2013, 140.

⁴⁴ Szilágyi 2012, 598–599.

hiányosságait az EU VS érzékeli ugyan,⁴⁵ de az Európai Bizottság e tekintetben sem szándékozik továbblépni a korábbi megoldási kereteken. Mint korábban utaltunk már rá, az EU VS készítésével párhuzamosan 2012-ben az Európai Bizottság egyúttal értékelte az egyes tagállamok vízgyűjtő-gazdálkodási terveit. Így, *Magyarország* esetében például a bizottsági munkadokumentum a számos pozitív értékelés mellett komolyabb hiányosságokra is felhívta a figyelmet, zömében az állapotértékelések megbízhatósága, a mentességi lehetőségek alkalmazásának indokoltsága és a finanszírozási bizonytalanságok vonatkozásában.⁴⁶ 2015-ben, amikor az Európai Bizottság ismételten értékelte a Víz-keretirányelv végrehajtását a tagállamokban, akkor pedig a magyar helyzetet értékelő szakértői anyagban a jogi relevanciájú kérdések között az került kiemelésre, hogy a Víz-keretirányelv teljes költségmegtérülésének elvét nem sikerült időre megvalósítani⁴⁷ (az anyag szerint ez jelentős részben annak tudható be, hogy például a mezőgazdasági szektor érdekeltjeivel nem sikerült időre kialakítani a megfelelő konszenzust⁴⁸).

Végső soron megállapítható: az európai uniós jog legnagyobb hiányossága egyrészt az, hogy az európai jog elsődlegesen a vizek minőségi vonatkozásait rendezi, a mennyiségi gazdálkodás aspektusait azonban pusztán csak kiegészítő jelleggel taglalja. Az európai jog másik jelentős hiányossága a vizek *batáron átnyúló* mennyiségi és minőségi érdek- és jogi konfliktusainak nem megfelelő rendezése.⁴⁹

2.4. A víz, mint természeti erőforrás és kereskedelmi ügyletek tárgya

Az előző szabályozási koncepciók számos esetben (ha nem is kizárólagosan) a vizek emberi kitermelés előtti állapotával és a mindezekhez kötődő társadalmi viszonyokkal foglalkoztunk. Jelen szabályozási koncepció azonban már egyértelműen a víz kitermeléséről illetve emberi felhasználásáról szól. E szabályozási koncepció több elemből is áll. Így, e koncepció része a víz, mint természeti erőforrás, mint a víz, mint a kereskedelmi ügyletek tárgya, utóbbi magában foglalja a vizet, mint árut illetve és a vizet, mint szolgáltatást is. Utóbbi kategórián belül külön jelentősége van a víz közvetlen emberi felhasználásának is.

Az európai jogban a Víz-keretirányelv – amely elsődlegesen a ‘víz, mint környezeti elem’ szabályozási koncepció alapján került elfogadásra – és az ahhoz kapcsolódó egyéb uniós (tipikusan) irányelvek fontos kereteket állapítanak meg a vizek hasznosítása kapcsán is. Ezen túl azonban a vizek hasznosítása szempontjából más uniós szabályoknak is nagy jelentősége van, így például az EU gazdasági alapszabadságának, különösen pedig az áruk, szolgáltatások és tőke szabad mozgása jöhet szóba.

⁴⁵ EU VS, 4.

⁴⁶ Európai Bizottság, *Tagállam Magyarország, amely szolgálati munkadokumentum 'A vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról' c. dokumentumot kíséri.* SWD(2012) 379 Volume 15, Brüsszel, 2012. november 14., 3.

⁴⁷ Szilágyi 2015, Szilágyi 2014a.

⁴⁸ WRc plc 2015, 12.

⁴⁹ Lásd Baranyai 2018. V.ö. Bujdos 2017.

A természeti erőforrás kategórián belül jogi szabályozási helyzetét illetően speciális helyet foglalnak el azon vizek, amelyek kereskedelmi ügyletek tárgyává válnak; utóbbi kör kapcsán természetesen felhívva a figyelmet a Víz-keretirányelv preambulumban található figyelmeztetésre; nevezetesen, hogy „a víz nem szokásos kereskedelmi termék”. Amíg a természeti erőforrás kategória esetén a társadalmi szükségletek kielégítésének pusztán lehetőségét fogalmazza meg a jogalkotó, addig a kereskedelmi ügyletek tárgyát képező áru illetve szolgáltatás kategóriák már jelentősebb szűkítést takarnak.⁵⁰ Korábbi kutatásainkban⁵¹ már foglalkoztunk azzal az alapvető fontosságú kérdéssel is, hogy a két kereskedelmi kategória – vagyis az áru és szolgáltatás kategória – miként határolható el egymástól a vizek vonatkozásában a WTO (különösen annak GATT és GATS egyezményei kapcsán) illetve az EU joga alapján. Ezen elhatárolást most is időszerű, egyúttal pedig számos vonatkozásban (különösen a WTO áru kategória esetében) még eldöntetlen kérdésnek.

A víz, mint szolgáltatás kategória kapcsán elsőként egy nagyon fontos megkülönböztetésre érdemes kitérnünk. Nevezetesen, hogy a *kereskedelmi értelemben vett vízszolgáltatás* kategórián túl, tárgyalni kell a *környezeti szolgáltatás* kategóriáját is. A két kategória közötti különbségtétel volt az egyik hangsúlyos kérdése az Európai Unió Bírósága (CJEU) előtti ügynek,⁵² amelyben az Európai Unió Bizottsága és Németország – utóbbi oldalán beavatkozóként részt vett Magyarország⁵³ is – a Víz-keretirányelv költségmegtérülési elvének alkalmazásán vitáztak a *vízszolgáltatások* viszonylatában. A 2014. szeptember 11-én zárult ügy egyik lényeges kérdése tehát az volt, hogy mit is takar a Víz-keretirányelv vízszolgáltatás fogalma, s hogy azt kereskedelmi⁵⁴ vagy környezeti⁵⁵ értelemben kell alkalmazni. A vita tétje ugyanis az volt, hogy a költségmegtérülés elvét vajon az európai vízkivételek⁵⁶ pusztán 21 százaléka

⁵⁰ Érdekességképpen jegyezzük meg, hogy nemzetközi gazdasági kapcsolatok (de legalább is a WTO) jogában is foglalkoznak a víz természeti erőforrás jellegével; a víz *kimeríthető természeti erőforrás* jellege mellett érvel a GATT XX. cikke kapcsán: Aylward et al 2009, 330.; továbbá Matsuoka 2001, 5.; lásd továbbá: WT/DS58/R, 1998. május 15.; WT/DS58/AB/R, 1998. október 12.

⁵¹ Szilágyi 2013, 167–180.

⁵² Lásd a korábban hivatkozott C-525/12. sz. ügyet.

⁵³ Beavatkozó beadványában Magyarország egyebiránt arra is felhívta a figyelmet, hogy a VKI *„elfogadását megelőző jogalkotási munka során kifejezetten elvetették a Bizottság azon álláspontját, hogy a költségek megtérülésének elve valamennyi vízügyi tevékenységre kiterjedjen”*; C-525/12. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 37. pontja.

⁵⁴ Ennek elsődleges jogszabályhelyei: EUMSz 57. cikk, 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikke.

⁵⁵ Ennek elsődleges jogszabályhelye: 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikkének 13. pontja. Fontos kihangsúlyoznunk, hogy az EU bizottsági vélemény szerint ez a *„környezeti szolgáltatás”* fogalom nem esik egybe az ENSZ millenniumi ökoszisztéma-felmérésében meghatározott *„ökoszisztéma szolgáltatások”* (ecosystem services) kifejezéssel, amely az embernek nyújtott olyan szolgáltatásokra vonatkozik, mint amilyen az édesvízellátás és a belvízi utak, vagyis amely fogalmak feltételezik valamely emberi lény részvételét. Lásd a C-525/12. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 32. pontját és annak 39. lábjegyzetét.

⁵⁶ C-525/12. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 31. pontja és 37. lábjegyzete.

(ezt az álláspontot erősíti a kereskedelmi értelmezés) vagy pedig 80 százalékára (ezt erősítette volna a környezeti értelmezés) kell-e alkalmazni. Meglátásunk szerint – amely álláspontunkat egy korábbi munkánkban⁵⁷ fejtettünk ki részleteiben – az CJEU nem foglal egyértelmű állást az értelmezési vita e részében,⁵⁸ azonban az ítélet más részeiből arra a következtetésre lehet jutni, hogy a CJEU a Víz-keretirányelv értelmezés kapcsán alapvetően a kereskedelmi megközelítést véli helytállónak. A Víz-keretirányelv elemzését alapul véve magunk egyébiránt úgy látjuk, hogy a Víz-keretirányelv vízszolgáltatás fogalmának leginkább a belső piaci (vagyis kereskedelmi) értelemben vett szolgáltatás fogalom-értelmezés felel meg, míg a környezeti szolgáltatás koncepciója a költségmegtérülés elvének egyik költségtényezőjével, az ún. külső költségek vonatkozásában tűnik fel és bír relevanciával. Ezen értelmezésünket erősíti a *vízszolgáltatások körének VGT2-ben*⁵⁹ történt lehatárolása is. A VGT2 alapján vízszolgáltatás: (a) közüzemi vízellátás, (b) települési szennyvízszolgáltatás, (c) mezőgazdasági vízszolgáltatás (öntözés, halastavi, egyéb), (d) saját vízkivételek (ipari, mezőgazdasági, lakossági), (e) duzzasztás és tárolás vízienergia termelési célra.⁶⁰

A Víz-keretirányelv a vízszolgáltatásokra vonatkozó költségmegtérülési elv taglalása kapcsán (9. cikk) kiemelten kezeli az ipari, a mezőgazdasági és a háztartási vízhasználatot. Ezek közül a következőkben alapvetően a háztartási vízhasználatra koncentrálnak. A *háztartási vízhasználaton* magunk az emberi személyes szükségletek kielégítését célzó vízfelhasználást értjük. A közvetlen emberi vízfelhasználás kereskedelmi értelemben véve nem feltétlenül esik egybe a vízszolgáltatások kategóriájával. Csak ismétlésképpen utalunk rá ua., hogy a C-525/12. sz. ügyben megnyilvánuló bizottsági álláspont (környezeti) vízszolgáltatás fogalma ezzel szemben kiterjedt az önellátási célú vízkivételre is.⁶¹ A kérdéskör két lényegi vonatkozása az *ivóvíz* és a *szanitáció* kérdése (utóbbi kapcsán a magyar szakma szívesen látna valamilyen magyar kifejezést is). E szabályozási csomópont egyik fontos leágazása a *vízhez való jog* kérdése, amellyel ugyanakkor később önálló szabályozási koncepcióként foglalkozunk.

Jelen szabályozási csomópont *víziközmű-szolgáltatás*hoz kapcsolódó része a vízjogi témakör egyik leggyakrabban kutatott területe a magyar jogtudományban is.⁶² A víz, mint kereskedelmi szolgáltatási kategória és annak különösen víziközmű-szolgáltatási része kapcsán a következő megjegyzéseket tesszük. (a) A víz, mint kereskedelmi szolgáltatás Világkereskedelmi Szervezet (WTO) jogi megítélése vonatkozásában fontosnak gondoljuk kiemelni, hogy mérsékelendő bizonyos WTO

⁵⁷ Szilágyi 2015.

⁵⁸ V. ö. ezzel szemben a C-525/12. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 59–63., valamint 68–70. pontjaival.

⁵⁹ Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve; elfogadta:1155/2016. Korm. határozat.

⁶⁰ VGT2, 1385–1386.

⁶¹ Lásd a C-525/12. sz. ügy 2014. május 22-i főtanácsnoki indítványának 32. pontját és annak 39. lábjegyzetét, illetve v. ö. azt a főtanácsnoki indítvány 59–63. pontjaival.

⁶² A magyar jogirodalom kapcsán lásd különösen Belényesi 2013; Hegedűs & Tönkö 2014; Pump 2011; Szilágyi 2013, 172–214.; Szilágyi 2014b, 144–162.

Tagok, különösen a fejlődő országok, félelmeit,⁶³ a WTO Titkárság egy 2005-ös anyagában⁶⁴ a következő álláspontot fejtette ki a vízszektor és a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános WTO-egyezmény (GATS) viszonya kapcsán. A WTO Tagok a GATS alapján nincsenek arra kötelezve, hogy vízszektorukat privatizálják illetve liberalizálják. A WTO Titkárság szerint a WTO tagok lényegében a következő lehetőségek közül választhatnak: (a1) fenntarthatják a köz- vagy magán monopóliumot; (a2) megnyithatják a vízszolgáltatási piacukat a belső piaci verseny számára; (a3) megnyithatják a vízszolgáltatási piacukat a külső verseny számára anélkül, hogy kötelezettséget vállalnának a GATS alapján; (a4) megnyithatják a vízszolgáltatási piacukat a külföldi cégek számára a GATS rendszerben történő kötelezettségvállalással. A WTO Titkárság fenti álláspontja kapcsán ugyanakkor fontosnak tartjuk hivatkozni azon szerzők véleményét, akik szerint nem a GATS és a WTO kötelezi a (leggyakrabban: fejlődő) országokat a vízszektoruk privatizációjára és liberalizálására, hanem a nemzetközi pénzügyi szektor szereplői (például a Világbank) azok, akik hatására a pénzügyi problémákkal küzdő országok „önként” nyitják meg piacukat.⁶⁵ Napjaink egyik jelentős kérdése, hogy a kétoldalú kereskedelmi megállapodásokban a kereskedelmi felek miként rendezik e kérdéseket. (b) A víz, mint kereskedelmi szolgáltatás liberalizációja az európai jogban is időről időre felvetődő kérdés. Erről tanúskodnak a vízszektor liberalizációjával kapcsolatos viták, amelyek törespontjai jórészt az EU Bizottság és az EU Parlament között húzódik, de az egyes tagállamok esetén is eltérő megközelítések élnek.⁶⁶ 2002-ben az EU Bizottság megbízásából készült egy tanulmány⁶⁷ a vízszektor liberalizációjáról, amely része volt annak az általános kísérletnek, amely során a közszolgáltatásokat kívánták liberalizálni.⁶⁸ Egyes szakértők az elkészült tanulmány hiányosságai között említik, hogy téves feltevésekkel próbálták

⁶³ Aylward et al 2009, 331.

⁶⁴ WTO 2005, 9.

⁶⁵ Hall & Thomas 2006, 7.

⁶⁶ Szilágyi 2013, 176–194.

⁶⁷ Gordon-Walker & Marr 2002. Lásd különösen a tanulmány 2. oldalát, ahol summázza a vízszektor liberalizációja mellett és ellene szóló érveket: A liberalizáció ellene szól (a) a víz szállításának magas költségei és (b) a különböző minőségű vizek szolgáltatása kapcsán fellépő károk nehezen rendezhető felelősségi kérdései. A vízszektor liberalizációja mellett szóló érveként definiálják, hogy (a) a közegészségügy és környezet javítása miatt a szektor nagy beruházásigénye; (b) a fogyasztók által fizetett nagyobb költségek és a szolgáltatás pénzügyeinek nagyobb átláthatósága; (c) növekvő fogyasztói elvárások a szolgáltatások minősége kapcsán; (d) költségvetési megszorítások a tagállamokban.

⁶⁸ Lásd különösen: Európai Bizottság, *Green Paper on Services of general interest*, COM(2003) 270, Brüsszel, 2003. május 21.; Európai Bizottság, *Fehér Könyv az általános érdekű szolgáltatásokról*, COM(2004) 374, Brüsszel, 2004. május 12. Utóbbiban megfogalmazásra került, hogy „az általános érdekű szolgáltatásokat a polgárokhoz olyan közel kell megszervezni és irányítani, amennyire csak lehet, és, hogy a szubszidiaritás elvét szigorúan tiszteletben kell tartani. A Bizottság tiszteletben tartja a tagállamok, valamint a regionális és helyi hatóságok lényeges szerepét az általános érdekű szolgáltatások területén. Ezt a szerepet tükrözi a Közösség politikája az általános érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatban, amely a szubszidiaritás elvének megfelelően az intézkedések különböző fokán és különböző eszközök használatán alapszik”; COM(2004) 374, 7.; kapcsolódó szakirodalomból lásd Hall & Lobina 2006.

alátámasztani a liberalizációból és privatizációból származó hatékonyabb működést.⁶⁹ Az EU Parlament mindenesetre elvetette a vízszektor EU jogalkotáson keresztül történő liberalizációját. Mindezek hatására az Európai Bizottság egy időre felhagyott a vízszektor liberalizálásának kísérletével.⁷⁰ A kérdés egy következő állomását képezte, azon *uniós polgári kezdeményezés*⁷¹ is, amelynek céljai között szerepel a vízhez való jog megfelelő szintű elismerésén túl, hogy a víziközmű-szolgáltatások és a vízgazdálkodás semmiképpen se lehessen tárgya a belső piaci szabályoknak, illetve hogy a vízszolgáltatásokat vegyék ki végérvényesen a liberalizációs folyamatok alól. (c) A témakör két meghatározó magyar vonatkozása egyrészt – a költségmegtérülés elvével szoros összefüggésben – a *víz értékének meghatározása* (avagy a víz ára),⁷² másrészt pedig a *közszféra-magánszféra szerepvállalása a vízszektorban*, amely utóbbi kérdéskörnek szintén több megközelítése vetődhet fel: a vízszektor *liberalizációja* (deregularizációja) – *privatizációja*⁷³ vagy éppen *szorosabb szabályozása* (regularizációja) – *államosítása*⁷⁴ illetve *(re)municipalizációja*.⁷⁵

2.5. A vízhez való jog

A vízhez való jog, mint a vízhez való közvetlen hozzáférést biztosító jogintézmények átfogó szabályozási koncepciójának bevezetőjében fontosnak tartunk két megjegyzést tenni. (a) Egyrészt rögzíteni kell azt, hogy habár rendkívül szoros kapcsolat van a vízhez való jog koncepciója és a ‘víz, mint kereskedelmi ügyletek tárgya’ elnevezésű koncepció között, azonban a vízhez való jog szabályozási koncepciója túl is mutat a kereskedelmi ügyletek körén. Vagyis a hozzáférés formáját tekintve például a vízhez való jog biztosítása nem csak a víziközmű-szolgáltatás keresztül történhet meg, hanem azon kívül a jog biztosítható más közvetlen emberi fogyasztást szolgáló formákkal is; például az emberi közvetlen szükségletek kielégítése megtörténhet palackozott vízzel, vagy lajtos kocsival is. (b) Másrészt fontosnak tartjuk megemlíteni, hogy a vízhez való jog szabályozási koncepciójába tartozó jogintézmények

⁶⁹ Hall & Lobina 2008, 6.

⁷⁰ Hall & Lobina 2008, 6–7.

⁷¹ *European Citizens' Initiative Right2Water* 2012.

⁷² Belényesi 2013, 237–244.

⁷³ A magyar jogirodalom kapcsán lásd különösen Horváth M 1997a, 197.; Horváth M 1997b, 258. A magyar viszonyokra vonatkozóan *privatizáció* meghatározásán jelen tanulmány keretei között elfogadjuk Horváth M. Tamás utóbbi munkájában található meghatározást, amely szerint „*közszolgáltatások terén privatizációnak nevezzük azt a folyamatot, amelynek során [a] a közjavak magánjóságokká válnak, illetve [b] a magánszektor a közigazgatás megbízásából lát el közfeladatot, vagy egyébként közösségi érdekelttségű feladatot végez.*”

⁷⁴ A magyar jogirodalom kapcsán lásd különösen Horváth M & Péteri 2013; Szilágyi 2013, 163–214.

⁷⁵ *Municipalizáció* jelen tanulmány keretei között azt értjük, amikor (*szűkebb* értelemben) helyi önkormányzat tulajdonába kerül a víziközmű, vagy (mintegy *tágabb* értelemben) amikor a víziközmű működtetésében a helyi önkormányzati szerepvállalás aránya nő. A *remunicipalizáció* pedig azt a folyamatot értjük, amikor a helyi önkormányzat visszaszerzi a víziközmű tulajdonjogát, avagy a működtetése feletti rendelkezési jogot.

meghatározása, mind elnevezésében, mind fogalmában, mind tartalmi aspektusból számos módon megtörténhet;⁷⁶ vagyis valójában ez egy igen heterogén jogintézményeket magában foglaló szabályozási koncepció. Erre tekintettel magunk a vízhez való jog elnevezést, mint az egyes altípusok (jogintézmények) átfogó kategóriáját használjuk. Előjáróban az egyes altípusokra példaként említenénk a *vízhez való jogot, mint sui generis emberi jogot* (ez az altípus, mint látni fogjuk, még nem tekinthető általánosan elterjedtnek, és adott esetben funkcióját más emberi jogok is elláthatják), vagy másik altípus példaként a *vízhez való jogot, mint a vízhez való hozzáférést biztosító, expressis verbis állami feladatot*. Napjainkban tehát, a vízhez való jog még nem létezik minden országban kötelezően tiszteletben tartandó *sui generis* – vagyis speciálisan e célból létrehozott – emberi jogként; vagyis a vízhez való jog *sui generis emberi jogként* (vagy más elnevezéssel: *alapvető jogként*) történő elismerése még nem tekinthető általánosnak. A magyar jogrendszerben például a vízhez való jog *sui generis emberi jogként* ugyan nem található meg, viszont *expressis verbis* (vagyis ekként nevesített) *állami kötelezettségként* már szabályozásra került az Alaptörvényünkben, s emellett pedig a vízhez való hozzáférést a magyar jog más emberi jogok érvényre juttatásával is elősegíti (s elősegítette azt már az Alaptörvényünk elfogadását megelőzően is).⁷⁷

Jól bizonyítja a vízhez való jog iránti társadalmi igényt azon *uniós polgári kezdeményezés*⁷⁸ is (nem melleleg az első ilyen jellegű érvényes kezdeményezésről van szó az Európai Unióban!), amelynek céljai között szerepel, hogy a vízhez való jog megfelelő szinten kerüljön elismerésre az Európai Unió szervei által. A kezdeményezés hatására 2015. június 25. napján az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottsága tárgyalta az uniós polgári kezdeményezést valamint az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottságának erre reflektáló jelentését,⁷⁹ és egy meglehetősen erős hangvételű határozatot⁸⁰ fogalmazott meg ennek kapcsán. A határozat bírálta az Európai Bizottságnak az ügyben kiadott eddigi közleményét⁸¹ és kezdeményezi, hogy az Európai Bizottság, ha kell, készítsen módosító indítványt az EU Víz-keretirányelvének módosítására, annak érdekében, hogy a vízhez való megfizethető hozzáférés emberi jogként kerüljön elismerésre az EU-ban.

⁷⁶ Ennek magyar jogirodalma kapcsán lásd különösen Raisz 2012; Szappanyos 2013, 11–130; Szabó & Greksza 2013, 2–15. (*Szabó*), 34–48. (*Bujdos-Fodor*), 49–67. (*Kardos Kaponyi*), 97–114. (*Kéri*), 116–135. (*Baillat-Schmitz*), 136–154. (*Buxhoeveden-Belényesi*), 155–169. (*Pánovics*), 170–179. (*Szemesi*), 180–193. (*Szappanyos*), 194–211. (*Greksza*); Antali 2011; Jakab & Mélypataki 2019; Kardos 2004; Kecskés 2009.

⁷⁷ Míndezt bemutatja: Fórika 2017.

⁷⁸ *European Citizens' Initiative Right2Water* 2012.

⁷⁹ Európai Parlament, *Report on the follow-up to the European Citizens' Initiative Right2Water (2014/2239(INI))*, Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, Rapporteur Lynn Boylan, A8-0228/2015, 2015. július 14.

⁸⁰ Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottság, *Right2water citizens' initiative: Commission must act, say MEPs*, Press Releases, 2015. június 25.

⁸¹ Európai Bizottság, *Közlemény a „Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez! A víz közzé, nem árucikk!” európai polgári kezdeményezéséről*, COM(2014) 0177, Brüsszel, 2014. március 19.

Az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottsága egyúttal figyelmeztette az Európai Bizottságot, hogy komoly politikai veszélyei lehetnek annak, ha nem veszi komolyan az első uniós polgári kezdeményezést; ezzel ugyanis alááshatja magát az uniós polgári kezdeményezés rendszerét. Az Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottsága határozata fontos megállapításokat tett a víziközmű-szolgáltatások viszonylatában is. A parlamenti képviselők meglátása szerint az EU-nak semlegesnek kellene maradnia azon kérdésben, hogy a tagállamok miként határozzák meg a víziközmű-szolgáltatók tulajdoni kérdéseit. Megfogalmazták továbbá azt is, hogy a víziközmű-szolgáltatásokat tartósan ki kellene venni az EU egységes piaci szabályai alól. A képviselők hasonlóképpen fontosnak tartották e szektor kivételét az EU kereskedelmi tárgyalásai alól is. A Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottsága jelentése a 2015. szeptember 7-10. közötti EU parlamenti plenáris szekcióban került megvitatásra, és az Európai Parlament végül egy erős hangvételi állásfoglalást bocsátott ki, amelyben „felszólítja a Bizottságot, hogy a *Right2Water* európai polgári kezdeményezés elsődleges célkitűzésével összhangban készítsen jogalkotási javaslatokat – szükség esetén a *Víz-keretirányelv* és az *ivóvíz irányelv* lehetséges felülvizsgálatával együtt –, amelyek elismernék a vízhez való egyetemes hozzáférést és emberi jogot, sikereszál továbbá amellett, hogy a biztonságos ivóvízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való egyetemes hozzáférést ismerje el az Európai Unió Alapjogi Chartája.”⁸²

2.6. A vízhez kötődő káresemények jogi szabályozása

A ‘víz, mint káresemény’ elnevezést viselő szabályozási koncepció azon jogintézményeket foglalja magában, amelyek segítségével a víztől, vagy annak hiányától, esetleg a vízhez kapcsolódó más káros jelenségektől kívánják megvédeni a többi környezeti elemet, beleértve a környezet részét képező embert is. A ‘víz, mint káresemény’ elnevezésű szabályozási koncepció más szabályozási koncepciókhoz való viszonya kapcsán a következő állapítható meg. Míg a víz, mint környezeti elem vonatkozásában a víz volt az, amit óvni kíván a jogalkotó, addig itt éppen fordítva, vagyis a víz káros hatásaitól kívánják megóvni a társadalmat. A víz, mint természeti erőforrás koncepció *Víz-keretirányelv-vonatkozásai*⁸³ kapcsán pedig az árvízvédelem feltűnhet úgy is, mint egy esetleges vízszolgáltatási tevékenység. Napjainkban a víz, mint természeti erőforrás elnevezést viselő szabályozási koncepció és a víz, mint káresemény szabályozási koncepció közötti határok átjárhatóságának kérdése igencsak a ‘*vízszemléletű kormányzás*’⁸⁴ érdeklődésének középpontjába került. Alaptézis ugyanis, hogy a vizek előfordulása időben és térben változó; de vajon melyik az a pont, amikortól a vízhiány vagy a víztöbblet más károsnak minősül? Vagyis meddig sorolható egy vízzel kapcsolatos kérdéskör a ‘*víz, mint természeti erőforrás*’ szabályozási csomópont keretébe, és mikortól alkalmazandók rá immáron a ‘*víz, mint káresemény*’ szabályozási csomópont

⁸² Európai Parlament, *A „Right2Water” európai polgári kezdeményezés nyomán követése: Az Európai Parlament 2015. szeptember 8-i állásfoglalása a „Right2Water” európai polgári kezdeményezés nyomán követéséről (2014/2239(INI))*, P8_TA-PROV(2015)0294, 10. pont.

⁸³ Lásd a C-525/12. ügyet.

⁸⁴ A vízszemléletű kormányzás koncepciójáról lásd Szilágyi 2018b, 23–30. és 53–121.

előírásai? Az ‘*integrált vízgazdálkodás*’⁸⁵ koncepciójának hatékonyabb gyakorlati megvalósulása esetén számos olyan esetkört, amelyet ma a vizek kártételeiként tartunk számon, más szabályozási koncepció – tipikusan a víz, mint természeti erőforrás – keretei között is lehetne kezelni. Lényegében e témakör egyik magyar megoldási kísérlete az ún. ‘*tájszemléletű vízgazdálkodás*’ koncepciója⁸⁶ is, amelynek ugyanakkor számos és komoly jogi vonatkozása is van.

A ‘víz, mint káresemény’ szabályozási koncepció kapcsán alapvető annak meghatározása, hogy egyáltalán milyen eseményeket tekintünk vízhez kapcsolódónak. E vonatkozásban – nem meglepő módon – meglehetősen széles spektrumban mozognak a kategorizációk.

Az uniós jog integratív előírásai közül kiemelkedik a korábban már bemutatott Víz-keretirányelv, amelynek komoly kötődése van az egyes vízhez kapcsolódó káreseményekhez: az egyes káresemények vonatkozásában ez a kötődés eltérő; míg például az aszály vonatkozásában ez a kapcsolat szorosabb, addig árvíz vonatkozásában szükség volt az ÁKI elfogadására ahhoz, hogy hatékonyabban megvalósuljon az árvizek elleni, határokon átívelő védekezés. A magyar vízgazdálkodás számára komoly kihívást jelentő belvíz azonban az uniós joganyagban e néven lényegében nem kerül rendezésre.

A Víz-keretirányelven túl a vizekhez kapcsolódó káresemények vonatkozásában 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. 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.*”⁸⁷ Az EU Szolidaritási Alapjának felhasználására már sor került vízhez kapcsolódó káresemény kapcsán.⁸⁸ Végezetül pedig magát az ÁKI-t kell kiemelni. Az európai jog szempontjából az ÁKI végrehajtása és a végrehajtás hatékonyságának javítása tekinthető a víz, mint káresemény koncepció aktuális kérdésének.

⁸⁵ Az integrált vízgazdálkodásról lásd Európai Unió Tanácsa, *A vízkészletek védelme és az integrált fenntartható vízgazdálkodás az Európai Unión belül és kívül*, 11308/11. sz., Brüsszel, 2011. június 9., 5–7., 9., 12.; továbbá Szilágyi 2018b, 32–34. és 129–137.

⁸⁶ Szilágyi 2018b, 140–145.

⁸⁷ ÁKI Preambulum (8) pontja.

⁸⁸ Így például a 2008-as ciprusi aszály idején; COM(2012) 672, 5. Érdekességképpen: Magyarország a 2012. szeptember 24. napjára eső európai uniós tanácsulésen egy olyan tervezetet kívánt előterjeszteni, amelynek lényege, hogy az EU a szolidaritási alapjából nyújtson gyorssegélyt az aszályal érintett gazdálkodóknak, illetve hogy az EU fontolja meg a környezetvédelmi előírásainak ideiglenes felfüggesztését esetükben; www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-miniszterium/hirek/magyar-javaslat-az-europai-aszalykarok-enyhitesere [2012.09.21.]

2.7. A vízgyűjtő terület, mint intézményszervezési koncepció

A szakirodalomban és a kapcsolódó vízpolitikai dokumentumokban is gyakorta hívják fel a figyelmet azon nehézségekre, amelyek abból adódnak, hogy a vízadók természetes kiterjedése illetve vízgyűjtő területek természetes határai nem esnek egybe a közigazgatási határokkal illetve az államhatárokkal. Újabban pedig a globális kihívások világítanak rá arra, hogy lényegében mindannyian egy *'virtuális vízgyűjtőhöz'*, közsímertebb nevén a hidrológiai ciklushoz tartozunk, minél fogva a vízkörforgás bármely pontján eszközölt emberi beavatkozás hatással van a rendszer egészére is. A nehézségeket tetézi ráadásul az is, hogy a felszíni és felszín alatti vizek természetes kiterjedése egymástól jelentősen is eltérhet. A globális vízválság jó indikátora tehát annak, hogy a klasszikus államtudományi (államelméleti) és jogtudományi (jogelméleti) kategóriák egy rendszerszintű környezeti, vízgazdálkodási megközelítés esetén milyen nehézségeket jelentenek. Megjegyezzük, mindemellett, hogy a vizek természetes sajátosságai nem csak a közigazgatás-szervezés viszonylatában okozhatnak fejtörést, de például abban is, hogy egy állam tulajdoni rendszere miként kezelje a vizek feletti tulajdonlás kérdését. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy ez utóbbi kérdéskörrel már foglalkoztunk a víz, mint rendelkezési hatalom tárgya elnevezést viselő szabályozási koncepciónál, ezért jelen részben elsődlegesen mégis a közigazgatási és államhatárok viszonylatában térnénk ki a problémákra. Előljáróban fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az e szabályozási kérdéskörhöz tartozó intézményrendszeri ügyekben magunk érdemesnek tartjuk a környezetvédelmi ügyekkel együtt kezelni a vízügyi kérdéseket, amely intézményi integráció fontos eredményeket hozhat a vízszemléletű kormányzás illetve az integratív vízgazdálkodás koncepcióinak eredményes gyakorlati megvalósításánál. E pontnál megemlítjük azt is, hogy magunk különösen fontosnak tartanánk, ha a környezeti bíraskodás (ez alatt nem feltétlenül csak környezetvédelmi különbírótságot értünk!) nemzetközi illetve nemzeti szintjén is határozott előrehaladás történne, meglátásunk szerint ez alkalmas lehetne az e körbe rendelt vízvédelmi kérdések eredményesebb rendezésére is. Megjegyezzük továbbá azt is, hogy egyes országokban ismertek speciális *vízügyi* bíróságok. Így, például Spanyolországban az *'el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia'*, de hasonlóképpen Olaszországban is van különbírótságot. E mediterrán példákkal szemben, az észak-európai országok ún. vízbíróságai (*water court*), ugyanakkor – nevük ellenére – nem vitarendezési szerepet töltenek, hanem mint kormányzati szervek foglalkoznak a vízzel.⁸⁹

Az Európai Unió kapcsán elsőként arra utalunk, hogy a vízkérdés az EU-ban – alapvetően, de nem kizárólagosan – a környezetpolitika részeként jelenik meg, és e vonatkozásban leginkább a minőségi kérdésekre koncentrál. Az uniós joganyag kikényszeríthetőségének az Európai Unióban meglehetősen hatékony mechanizmus áll rendelkezésre; így például a kötelezettségzegési eljárás, az Európai Unió Bírósága. Ebből kifolyólag a vitás kérdéskörök uniós szintű, végrehajtható szabályozása jelentős előrelépés lehetne a határral osztott vízgyűjtők kérdésében. Így például a mennyiségi kérdések uniós vízjogba foglalása egy óriási lökést adhatna a regionális (EU) szintű vízszemléletű kormányzásnak.

⁸⁹ WWAP 2003, 301.

Az EU vízpolitikájának, vízjogának alapját immáron az integrált vízgyűjtő-gazdálkodás koncepciója képezi, amelynek gyakorlati megvalósítása során komoly eredmények is elkönnyelhetők. A Víz-keretirányelv előremutató módon számol azzal, hogy a tagállamok vízgyűjtői határral osztottak lehetnek olyan országokkal is, amelyek nem tagjai az Európai Uniónak. Ezen államokkal való együttműködést teszi lehetővé ugyanakkor az ICPDR; mindezt ugyanakkor csak azon – sok szempontból nehezen szankcionálható illetve biztosított – keretek között, amelyek a nemzetközi közjogi rendszereket ilyen ügyekben jellemzik. A Víz-keretirányelvnek mindazonáltal van egy kevésbé ismert vitarendezési mechanizmusa⁹⁰ is, amelyet talán inkább egyfajta békéltetési mechanizmusként érdemes felfogni. A rendelkezésre álló információk alapján ugyanakkor – talán éppen a mechanizmus végrehajthatósági deficitje miatt – ezidáig nem túl gyakorta igénybevett vitarendezési módról van szó.⁹¹ Kérdés, hogy vajon a tagállamokban van-e arra bármiféle szándék, hogy e mechanizmus jellegén, és ezen keresztül hatékonyságán valamiféle előremutató módosítást támogassanak?

A korábban már említett, európai uniós keretek között létrehozott ún. Duna Régió Stratégia (EUDRS), amely az EU második ún. makro-regionális fejlesztési koncepciója, szintén jó lehetőséget teremt az együttműködésre, nevezetesen a vízgyűjtő országainak, közös vízgazdálkodási tárgyú projektek finanszírozásához.⁹²

⁹⁰ VKI 12. cikk. Lásd még Szilágyi 2013, 139.

⁹¹ *Baranyai Gábor* egy ilyen esetet nevesített csak – nevezetesen egy Románia és Bulgária közötti, felszín alatt vizekre vonatkozó konfliktust – amikor a felek a VKI vitarendezési mechanizmusát vették igénybe; Baranyai 2016.

⁹² NVS, 66.

Irodalomjegyzék

1. Antali D G (2011) A kék bolygó kincse – A vízhez való jog szabályozása nemzetközi és nemzeti szinten, *De Iurisprudentia et Iure Publico* 5 (4), pp. 1–40.
2. Aylward B, Bartram J, Popp Ch & Vapnek J, szerk., (2009) *Law for water management: a guide to concepts and effective approaches*, FAO Legislative Study 101, FAO, Rome, www.fao.org/docrep/012/i1284e/i1284e.pdf [2017.06.03.]
3. Balatoni Kör (2016) *Önálló jogalanyi státuszt a Balatonnak*, 28 November 28, <http://www.hirbalaton.hu/balatoni-kor-onallo-jogalanyi-statuszt-a-balatonnak/> [2017.08.06.]
4. Baranyai G (2016) Water disputes in the EU, előadás, in: *Határon átnyúló vízügyi konfliktusok megelőzése és kezelése Európában: rendelkezésünkre állnak-e hatékony eszközök és mechanizmusok?*, konferencia, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016. december 1.
5. Baranyai G (2018) *European water law and hydro politics: an inquiry into the resilience of transboundary water governance in the European Union*, PhD Értekezés (munkahelyi verzió), Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest.
6. Bándi Gy (2011) *Környezetjog*, Szent István Társulat, Budapest.
7. Belényesi P (2013) *A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkeretirányelv egyes rendelkezései és a szennyező fizet elvének tükrében*, PhD Értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen.
8. Bell S & McGillivray D (2008) *Environmental law*, Oxford University Press, New York.
9. Bujdos Á (2017) *The analysis of the rules on transboundary water pollution*, PhD Értekezés, Debreceni Egyetem, Debrecen.
10. Csák Cs (2008) *Környezetjog*, Novotni Kiadó, Budapest.
11. Farkas Csamangó E (2017) *Környezetjogi szabályozások*, SzTE ÁJK – ÜJI, Szeged.
12. Fodor L (2014) *Környezetjog*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
13. Fórika L (2017) Az ivóvízhez való jog biztosítása az ombudsmani vizsgálatok tükrében, in: Fodor L & Bányai O, szerk., *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, pp. 145–156, DOI: 10.5484/fodor_banyai_telepulesi_onkormanyzatok
14. Gordon-Walker S & Marr S (2002) *Study on the application of the competition rules to the water sector in the European Community*, Study for European Commission Competition Directorate General, WRc & ECOLOGIC, 2002. december
15. Hall D & Lobina E (2006) *Water as a public service*, Ferney-Voltaire: Public Services International, 2007-01-W-waaps, 2006. december 15.
16. Hall D & Lobina E (2008) *The illusions of competition in the water sector*, 2008-09-W-UKcompet, PSIRU, 2008. szeptember
17. Hall D & Thomas S (2006) *GATS and the electricity and water sectors*, 2006-03-WE-GATS, PSIRU, 2006. március 3., www.psiru.org/reports/2006-03-WE-GATS.doc [2011.07.08.]
18. Hegedűs J & Tönkő A (2014) A víz- és csatornaszolgáltatás alternatív strukturális modelljei és ezek változási irányai, in: Horváth M. T, szerk., *Külön utak*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, pp. 11–31.

19. Horváth M T (1997a) Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken, *Magyar Közigazgatás* 47 (4), pp. 193–201.
20. Horváth M T (1997b) Közszolgáltatás, magánszerveződés – privatizáció a településeken, *Magyar Közigazgatás* 47 (5), pp. 257–267.
21. Horváth M T, Bartha I & Szilágyi J E (2018) Hó és sár: a víz mint érték vagy érdek. Képzelt beszélgetés a víz jogalanyisága felvetésének ürügyén, *Közjogi Szemle* 11 (3), pp. 14–19.
22. Horváth M T & Péteri G (2013) Nem folyik az többé vissza – Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban, in: Kiss F L & Nagy Cs I & Valentiny P, szerk., *Verseny és szabályozás – 2012*, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, pp. 177–200.
23. Jakab N & Mélypataki G (2019) The right to water as a social fundamental right, *Journal of Agricultural and Environmental Law* 14 (26), pp. 7–21, doi: 10.21029/JAEL.2019.26.7
24. Kardos G (2004) A vízhez való jog, *Acta Humana* 15 (1), pp. 93–98.
25. Kecskés G (2009) A vízhez való jog nemzetközi jogi koncepciója, *Állam- és Jogtudomány* 50 (4), pp. 569–598.
26. Kecskés G (2013) Water protection via the implementation of EU directives, in: Szabó M & Greksza V, szerk., *Right to water and the protection of fundamental rights in Hungary*, Pécsi Egyetem, Pécs, pp. 212–224.
27. Krämer L, szerk. (2012) *EU Environmental Law*, Sweet & Maxwell – Thomson Reuters, London.
28. Macrory R (1993) European Community Water Law, *Ecology Law Quarterly* 20 (1), pp. 119–139.
29. Pump Judit (2011) *A jog hatása a fenntartható közzolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén*, PhD Értekezés (munkahelyi verzió), Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest.
30. Raisz Anikó (2012) A vízhez való jog egyes aktuális kérdéseiről, in: Csák Cs, szerk., *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolci Egyetem, Miskolc, pp. 151–159.
31. Szabó M & Greksza V, szerk. (2013) *Right to Water and the Protection of Fundamental Rights in Hungary*, University of Pécs, Pécs.
32. Szappanyos M (2013) *Víz és jog*, Veszprémi Humán Tudományokért Alapítvány, Veszprém.
33. Szilágyi J E (2012) A vizek védelmének jogi alapjai az EU vízvédelmi jogában, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 30 (2), pp. 577–599.
34. Szilágyi J E (2013) *Vízjog*, Miskolci Egyetem, Miskolc.
35. Szilágyi J E (2014a) A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle* 9 (1), pp. 73–94.
36. Szilágyi J E (2014b) A magyar víziközmű-szolgáltatók integrációja jogi nézőpontból, *Pro Futuro* 4 (1), pp. 144–162.
37. Szilágyi J E (2015) Az uniós Víz-keretirányelv költségmegtérülésének elve az Európai Bíróság esetjogának tükrében, in: Szalma J, szerk., *A Magyar Tudomány Napja Délvidéken 2014*, VMTT, Újvidék, pp. 212–226.

38. Szilágyi J E (2016) Current challenges concerning the law of water services in Hungary, *Lex et Scientia* 23 (1), pp. 70–82.
39. Szilágyi J E (2018a) A víz jogalanyisága új-zélandi példájának alkalmazhatósága a Balaton és a magyar jog viszonyrendszerében, *Pro Futuro* 7 (2), pp. 9–23.
40. Szilágyi J E (2018b) *Vízszemléletű kormányzás – vízpolitika – vízjog*, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.
41. Thieffry P (-) *General Framework of EU Water Law – The institutional nature of water legislation*, https://www.era-comm.eu/EU_water_law/stand_alone/part_2/part_2_1_institutional_nature.html [2017.08.03.]
42. WRC PLC (2015) *Assessment of Member States' progress in the implementation of Programmes of Measures during the first planning cycle of the Water Framework Directive – Hungary*, 2015. március, http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/4th_report/country/HU.pdf [2017.07.13.]
43. WTO (2005) *GATS – Fact and fiction*, WTO, Genf, wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsfacts1004_e.pdf [2011.07.16.]
44. WWAP (2003) *Water for People. Water for Life*, The United Nations World Water Development Report, UNESCO – Berghahn Books, [nincs hely].
45. WWAP (2009) *Water in a changing World*, The United Nations World Water Development Report 3, UNESCO – Earthscan, Paris – London.
46. WWAP (2012) *Managing Water under Uncertainty and Risk* (Volume I), *Knowledge Base* (Volume II) and *Facing the Challenges* (Volume III), The United Nations World Water Development Report 4, UNESCO, Paris.

Péter SZŰCS* – Csaba ILYÉS**
Groundwater – an invisible natural resource***

Abstract

In Hungary, both the supply for drinking water, irrigation water and balneological water demand are satisfied mostly from groundwater. In our study, we present four areas where lawmakers will have to answer questions urgently in the future.

The re-injection of thermal water used for energy purposes, the obligation to notify and authorize wells drilled into groundwater aquifers, and the growing need for irrigation water from the agricultural sector, as well as the regulations of cross-border water bodies, are all urgently need a solution to ensure sustainability.

In this complex work, legislation can effectively help professionals to meet our goals.

Keywords: water law, groundwater, water management, water protection

1. Introduction

Hungary is of great importance to underground water resources that is the invisible part of the hydrological cycle.¹ Most of Hungary's drinking water supply comes from the country's groundwater systems.² Hungary is well known for its mineral-, medicinal- and thermal water resources, as well as its favorable geothermal conditions.³ The increasing agricultural demand for water is also fulfilled by using groundwater. The professional responsibility of hydrogeologists is of high importance in utilizing the country's groundwater with respect to quantitative and qualitative aspects in a sustainable manner and preserving it in the long term.⁴ In recent times, Hungary has had to face many new global or local, natural and social problems, whose adverse effects are unfortunately significant to groundwater. Present as well as

Péter Szűcs – Csaba Ilyés: Groundwater Groundwater – an invisible natural resource – Felszín alatti vizek – a láthatatlan természeti erőforrás. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 299-324 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.299

* PhD, DSc, Head of Department, Professor, Head of Research Group, Department of Hydrogeology and Engineering Geology, Institute of Environmental Management, University of Miskolc, MTA-ME Geoengineering Research Group, e-mail: hgszucs@uni-miskolc.hu

** Assistant Research Fellow, Department of Hydrogeology and Engineering Geology, Institute of Environmental Management, University of Miskolc, MTA-ME Geoengineering Research Group, email: hgilyes@uni-miskolc.hu

*** *This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.*

¹ Szűcs 2017.

² Juhász 2002.

³ Bobok & Tóth 2010.

⁴ Hatvani et al. 2014.

future hydrogeologists will have to respond effectively to new types of professional challenges through innovative solutions based on intensive research.⁵

The introduction of the National Water Science Program⁶, which is accepted and supported by the Hungarian Academy of Sciences, can play a significant role in the realization of these ideas. In the present study, the authors wish to draw attention to groundwater related topics, where Hungary faces serious challenges.⁷ In these areas, the modification or strengthening of legislation could in many ways help to protect our underground water resources which can be considered as an invisible natural resource. The topics covered in this study concern the issue of re-injection of energy-related thermal waters, the supply of agricultural water needs from groundwater, the risk of establishing wells without permits or unannounced, as well as in case of groundwater production, problems of developing protection areas/zones in open karstic environment and in areas concerning administrative borders.

2. Sustainable thermal water utilization

The production and utilization of hot water above 30 °C, i.e. thermal waters⁸ is of paramount importance. The amount of domestic heat production reaches 100 million cubic meters per year. Half of this amount, circa 50 million m³ of water per year, is utilized in balneological way, in bathing areas. The re-injection of these waters utilized in baths and spas cannot be carried out because of bacteriology or of other reasons. That is why it is especially important that the other approx. 50 million m³ of thermal water production, which is for energy, needs to be re-injected into the subsurface because of sustainability reasons.⁹ Since thermal systems have limited natural replenishment, therefore, due to uncontrolled overproduction, there may be serious negative impacts that can seriously endanger our entire groundwater source, which is at the same time a source of our drinking water, world famous mineral and medicinal waters.¹⁰

Based on the regional distribution of the thermal water storage systems in Hungary, it can be concluded that the geothermal conditions of Hungary are outstanding. In the most favored area, at the Southern Great Plain, practically for all settlements, the thermal water production and heat utilization are geologically possible from the upper-pannonian sand layers. In this region, however, it is clear that the production of our thermal water resources, in many places exceeds the sustainable level. Consequently, in these areas, a continuous decrease of water levels can be registered. Therefore it is very important in the case of water extraction for energy purposes, the reinjection is now statutory required. The re-injection of thermal water is basically

⁵ Hajnal 2007.

⁶ MTA 2018.

⁷ Palcsu et al. 2017.

⁸ Mádl-Szőnyi et al. 2015.

⁹ Székely 2010.

¹⁰ Buday et al., 2015.

necessary for two reasons: to counterbalance the aquifer pressure (sustainability) and to avoid contamination of the surface recipients (water quality protection).

The article about water reinjection in the Act LVII of 1995 on water management was changed in 2013 most likely due to the pressure from the agricultural sector, resulting in the abolishment rather than the restoration of the reinjection obligation in general. Thus, since 10 June 2013 it is the water authority's sphere of action to require re-injection upon authorization, for instance when the used water cannot be accommodated to a surface receiver because of lack of receiver or part of the underground aquifer lost large volumes of water. Under the present regulation, the practice shows that the water authority cannot issue a sufficient number of obligations for thermal water re-injection. Following the amendment of the law, a milder regulation was also amended, which entered into force on 31 December 2013. According to these modifications, the emission limit value for the salt content of waste water/used water (which is subject to a fine) was raised and the multiplication parameter for geothermal water utilization resource fee (g multiplier, Decree 43/1999 (XII.6) was reduced from 7.5 to 2.0. These modifications show that the present economic regulation does not encourage reinjection.

The revised National River Basin Management Plan (VGT2) has identified the thermal water abstractions as significant loads that have an impact on the quantitative status of groundwater. VGT2 notes that the use of thermal water for energy purposes in our country can be usually associated with wastefulness. Reduction of loads can be achieved in several ways: partly by regulate water abstraction, partly by reinjection of used thermal-water for energy purposes, or mostly by using more efficient technologies (such as multi-stage or cascade system, recirculation).

According to the VGT2 documentation, following social consultations, reinjection of 40% of the thermal water used for energy purposes is expected by 2021, taking into account EU subsidies as well. Based on the current legal situation and the practical handling of the issue, achieving this target value is not realistic. As long-term planning and thermal water management are based on the obtainable number of data, the data service related to thermal water wells (production data, SWL and water level report) and control should be expanded and tightened. It is imperative to expand the monitoring network for porous thermal waters.

Protecting our subsurface water resources should be given higher priority than what is currently established.¹¹ From the point of water management view, it is unacceptable that from the approx. 50 million m³ thermal water production for energy purposes, only approx. 5-6 million m³ are injected back to the aquifers. A very good example of domestic sustainable geothermal energy utilization is the large-scale investment in Miskolc, Hungary, resulting in the largest geothermal power plant in Central Europe with about 60 MW of heating capacity. In the Kistokaj and Mályi region, 2 production and 3 re-injection wells were drilled. After the cascade heat utilization, the total amount of thermal water produced is reinjected into the deep karstic system so as to keeping the energy conditions.

¹¹ Szanyi & Kovács 2010.

In the light of all this, the solutions shown in this paper could be presented to the economy, keeping the use of agricultural water, greenhouse, vegetable and fruit production, since the goal is to keep thousands of jobs and to reduce carbon dioxide emissions by using thermal energy as well as the EU-backed usage of renewable energy.¹²

A legal solution to the problem may be the modification of the Act of Water Management in such a way, that the partial or total rejection against other surface receivers should be preferred. Another change may be that the current g multiplier equaling 2 should be raised to at least 4.0-4.5 (above the multiplier of balneological use), to stimulate farmers to partially reinject or even those users who heat buildings with thermal water without any reinjection.

The technical ground of solutions can be to support research development programs that allow the technological improvement of reinjection methods. In general, the usual reason for the lack of rejection of thermal water is, that it is not feasible. The reality is that water rejection is a routine technology that is widely used in the oil industry. It is necessary to develop this technology so that reinjection can be performed more reliably and with less expensive operation into the upper Pannonian sandy thermal aquifer layers in Hungary.

The re-injection into sandstone is a problem in many European countries (e.g. Slovenia, Denmark, the Netherlands and Poland), hampering the development of geothermal energy utilization. The demand for efficient, and modern technologies for geothermal energy across the EU is already high.

A third solution proposal might be, that the government would declare the solution to this problem as strategic, and the state will also help to resolve the situation on the merits. The most important governmental help would be for thermal water using farmers to finance reinjection wells from state funding. This solution can also be based on the fact that the Rural Development Program of 2014-2020 supports the creation of reinjection wells in principles. Experts estimate that in our country there are approx. 180 active thermal wells in the agricultural sector where re-injection is not yet solved. Developing a reinjection well costs about HUF100 million. If the state were able to support the construction of a reinjection well as well as the production well under a complex aid scheme, the cost would be approx. HUF18-20 billion. This investment would worth the price in every respect, since the protection of our unparalleled thermal water reserves could be reassured in Hungary.¹³

3. The question of the wells to be established without authorization and notification procedure

Groundwater plays a pivotal role in Hungary. Drinking water is supplied almost entirely from underground water resources. Our world-famous mineral-, medicinal- and thermal waters are also being produced from groundwater. We can regard groundwater in rocks and cracks as one of the most valuable natural resource.

¹² Petitta et al. 2018.

¹³ Szűcs et al. 2015b.

However, the groundwater system, which is invisible to the human is very complex below the territory of the country.¹⁴ This highly important natural system is very complex and sensitive. In order to understand the main legalities, it is essential to know the basic hydrogeological parameters, the groundwater flow systems along with water flow, mass and heat transport processes and its interactions with each other. Although processes along the flow systems take place at a very low speed, any interference with groundwater never remains local, but in years, decades or even centuries, the effects will occur in larger space as a result of hydraulic continuity.

In Hungary, when the river basin management plan was drawn up in 2010, 185 groundwater bodies were designated. The number of shallow porous water bodies is fifty-five, while the number of shallow mountainous water bodies is twenty-two. That is, there are 77 shallow groundwater bodies in Hungary, which would be affected by accepted deregulation in any way.¹⁵ Due to the proposed deregulation, with the depth of 80 meters, a significant part of the 48 porous water bodies can be negatively affected. This means that over half of the groundwater bodies will certainly be affected by the proposed regulation in some way. The adaptation of the proposed law is to establish a regulation that does not require authorization or notification procedures for wells up to a depth of 80 m. If this were to happen, no set-up information would be available for the shallow groundwater that are above than 80 meters or the operation and impact of the wells. Expected negative impacts may affect the relevant groundwater resources in quantitative and qualitative terms. It would render reliable river basin management planning impossible and abolish groundwater resource management. It would endanger the world-famous drinking water of our country today.

3.1. Expected quantitative aspects

In the world's water supply, groundwater has taken the lead against surface water. 75% of drinking water supply in Europe, while more than 95% of the water in Hungary comes from groundwater. Although the daily capacity of drinking water utilities in Hungary is 4.5 million m³, the annual volume of drinking water produced is only approx. 700 million m³. In addition to drinking water, our groundwater resources, including our mineral and medicinal waters, as well as thermal waters, were even more appreciated due to the well-known balneological and energy related water utilization. The volume of domestic thermal water production can be up to 100 million m³ per year, according to official data and estimates. The majority of the 700 million m³ drinking water production per year is made up of wells whose filtered sections lie below the surface at depths between 50 and 150 meters. Apart from known and registered water abstractions, sadly, hundreds of illegally drilled wells are burdening the groundwater resources in Hungary today. According to some estimates, the number of illegal wells can even reach the number of one million. These existing illegal wells are not deeper than 50-60 meters.

¹⁴ Szűcs et al. 2015a.

¹⁵ Szilágyi et al. 2017.

3.2. Expected qualitative aspects

The chemical status assessment according to the national river basin management plan examines whether the pollutant has penetrated the groundwater and, if so to what extent. A significant proportion of their groundwater bodies are vulnerable, which means that due to their geological structure, contamination from the surface can enter the groundwater in a short period of time, where they can be mixed and groundwater flows may even help contaminate a whole body of water resulting in a poor chemical status. The presence of contaminants in the aquifers supplying drinking water can directly jeopardize human health, thus water basins in the water bodies will be given a particular attention during the state assessment.

Due to the lack of license and reporting obligation and the lack of control, the high risk of contamination of our current clean and protected aquifers or the unintended linking of already contaminated and non-contaminated water bodies, which will further undermine the situation in many areas in our country. The greatest danger is the lack of know-how of professional planning and drilling procedures. In the absence of plans, permits and training, drilling with amateurs would end up in a well without any technical protection, such posing an enormous risk to groundwater contamination. Badly formed and cemented boreholes can serve as almost vertical gravitational dropping wells to different types of surface contaminants. Then, through the groundwater flows, the spread of water-soluble chemicals in a horizontal or even in a vertical direction is unstoppable. It is well known that the removal of groundwater pollution can be a very expensive process, which can take years. Many times it is not even possible at all. Considering all of the above, it can be stated that such a degree of risk cannot be taken for the protection of our groundwater resources. Another danger could be the creation of an unauthorized well in the surface protection areas of a drinking well, which may have an adverse effect on the officially licensed water production, beyond water quality problems. The thought of protected water sources is seriously at risk, since the wells with no permit and no obligation pose an unseen and uncontrollable ways for contaminants to easily migrate into the subsurface.¹⁶

In Hungary, a significant part of surface water and groundwater is already contaminated to such an extent that it can be utilized only as potable water or even as irrigation water only after a very expensive water treatment and cleaning process. The above-mentioned illegal and poorly constructed and poorly-maintained wells have so far played a significant role in the current not good state (Figure no. 2). It is not a coincidence that for many years now, the domestic hydrogeologist society has been urging the authorities to take actions against illegal, therefore uncontrollable and typically improper drilling.

¹⁶ Zákányi & Szűcs 2014.

Naturally, it is necessary to deal with the need for new water supplies from the society. In a well-functioning and information-driven system, water management professionals will do their utmost to satisfy the right water needs. To this end, the social organizations' and decision-makers' good intentions are needed as well as data and information about our water resources, and the knowledge of the laws of nature. In terms of water resources, we can only make decisions with responsibility after this. In the institutional network and the commission system of the Hungarian Academy of Sciences, there are also a lot of excellent water experts who are eager to solve professional issues related to the satisfaction of water needs.

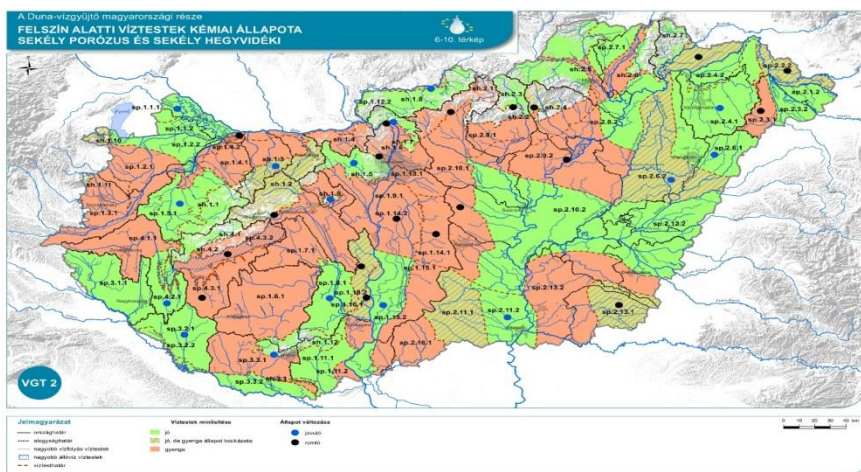


Figure no. 2
Qualitative status of porous shallow and mountainous shallow groundwater bodies

4. To meet the agricultural needs of water from underground water resources

Nobody disputes the importance of satisfying the demands of agricultural water needs. This is a very important national economic interest. Firstly, we need to increase the size of irrigated land in the future in order to increase average yields. The demand for irrigation water can be achieved mainly from surface waters. Of course, groundwater resources can also be considered in terms of water demand. Based on careful analyses, annually about 100 million m³ of groundwater will be used for irrigation later, which can fulfil the irrigation of approx. 45,000 hectares of agricultural land. However, it is important to mention, that with irrigation the goal of increasing crop yields can be achieved only by improving soil status in agricultural areas at the same time. Unfortunately, the current situation is quite worrying (Figure no. 3). In many places, our soils are in a bad condition and so compacted that irrigation in these areas would not be very effective.

That is why, irrigated water would not go where it is intended under these bad infiltration conditions. So, for the sustainable utilization of our water resources it is important that the state of the agricultural soils in the future could significantly improve.

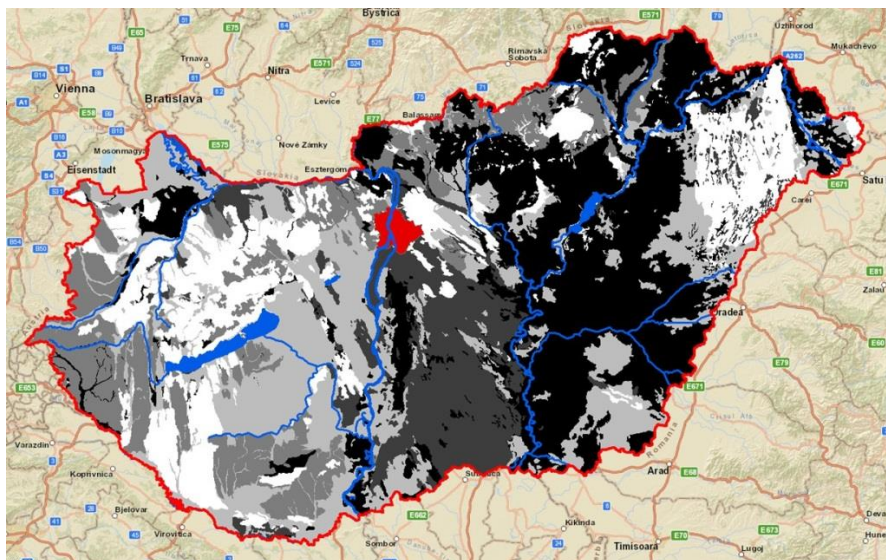


Figure no. 3

Soil compaction status based on the national soil degradation database

5. Problems with the formation of protective areas and zones

A significant part of the regulations and technical appendices that have been in place for 20 years, should be revised and modernized based on the extensive experience and feedback gathered so far. The experiences of the last two decades also showed that in some cases there were impossible and impracticable requirements because of some current regulations. Currently, more than half of the 1700 groundwater basins in Hungary are in a geological environment that are vulnerable to anthropogenic contamination. In addition to the groundwater basins, 19 surface water basins can be used for drinking water supply. Their protection and their protection at a higher level is served by the Drinking Water Protection Program. In 1995, the total of the 614 operating water basins and 75 distant water basins were incorporated in the Drinking Water Protection Program. From the state budget and KEOP sources, 43% of the public drinking water basins (83% of the vulnerable drinking water basins in operation) are being evaluated and the diagnostic study is in progress, covering almost 90% of the public drinking water supply (Figure no. 4). The status assessment of long-term drinking water basins has been completed, and 66 has been assigned by ministerial decree. There is a significant delay in issuing these resolutions.

According to the records, more than half of the drinking water bases which are in a vulnerable geological environment do not have a legally enforceable protection area. There are significant number of water bases without decrees.¹⁷

In the National Water Strategy (in the Jenő Kvassay Plan), the following statements have been drafted regarding the national water protection: (a) To secure operating drinking water bases is still unfinished, the maintenance of the system of safety and its financing is uncertain/unsatisfactory even for perspective drinking water bases; (b) The designation of the drinking water basins of the capital city and the metropolitan area, which are mainly river bank filtered systems, are in progress as they are typically located in a built-up area, and the issuance of decrees are slowed down by the legal requirements for river bank filtered systems.

As described in the National Water Strategy, there are tasks to be implemented in the coming years (until 2021), but the requirements for available EU funds are impossible or the quantity of the support is insufficient. In these circumstances, it is recommended to move in three directions: to expand domestic – national – resources, apply economic regulation tools and increase the efficiency of subsidies. The most important tasks to be financed (partly) from domestic sources: (a) Eliminating the emergency situation in the Transdanubian Mountains due to the increase of karst water levels; (b) Securing water bases and compensating operations; (c) Water Utility Network Reconstructions; (d) Development and operation of a monitoring system.

VGT2 has revealed that the efficiency of water base protection is not sufficient, 68% of the water bases have no designated protective area/zone and securing them is in huge delay. This is why it (VGT2) has aimed to speed up the designation of protective areas and making waterbase protection more efficient in the everyday life. For this purpose, the protection zones of drinking water bases and the rules for the designation of these zones have to be reviewed based on the experience gained since the introduction of Government Decree 123/1997 (VII.18.). The risk validation approach which was introduced in water security planning is also justified in the field of water protection. The results and experiences of the performed diagnostic work must be taken into account.

In the open karst area, there is a difficulty in designating a protective area or a zone in accordance with the regulations of the current governmental decree. Due to the structure of the aquifer, the internal and external protective zones determined by the access times involve a large area, and strict fulfillment with these requirements couldn't be often solved.

In the case of transboundary groundwater it often happens¹⁸ that the protection zone, which was determined by models based on diagnosis, stretches across national borders.¹⁹ The designation of protected areas can only be carried out in accordance with the Hungarian legal system, so in case of transboundary aquifers some international coordination would be needed that enforces such standards that are applicable across borders.

¹⁷ National Water Strategy 2017.

¹⁸ Szűcs et al. 2013.

¹⁹ Szócs et al. 2013.

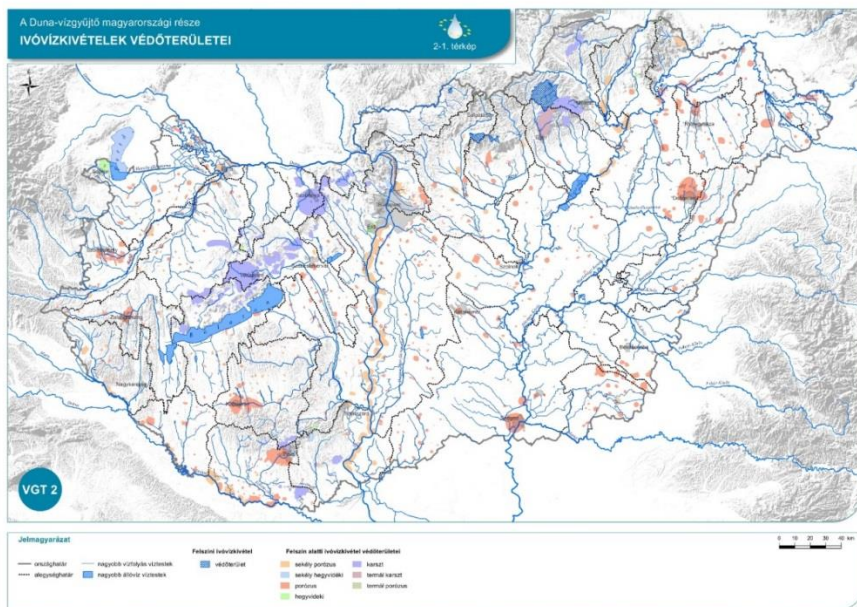


Figure no. 4
Protective zones of drinking water extractions

6. Conclusions

Our groundwater resources deserve special attention.²⁰ Our drinking-, mineral- and medicinal waters are coming from underground aquifers.²¹ Part of the supply of the agricultural water demands can also be fulfilled from our groundwater resources.²² Properly implemented water management is of utmost importance in sustainable utilizing our world-class water resources.²³ In this complex work, legislation has a very important role, as well-established legislation can effectively help to meet our objectives.

²⁰ Galloway 2010.

²¹ Szűcs & Mikita 2016.

²² Somlyódy 2011.

²³ Székely et al. 2015.

Bibliography

1. Bobok E & Tóth A (2010) A geotermikus energia helyzete és perspektívái, *Magyar Tudomány* 171(8), pp. 926–936.
2. Buday T, Szűcs P, Kozák M, Püspöki Z, McIntosh R W, Bódi E, Bálint B & Bulátkó K (2015) Sustainability aspects of thermal water production in the region of Hajdúszoboszló-Debrecen, Hungary, *Environmental Earth Sciences* 74(12), pp. 7513-7521.
3. Galloway D L (2010) The Complex Future of Hydrogeology, *Hydrogeology Journal* 18(4), pp. 807–810, doi: 10.1007/s10040-010-0585-1.
4. Hajnal G (2007) *Városi hidrogeológia*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
5. Hatvani I G, Magyar N, Zessner M, Kovács J & Blaschke A P (2014) The Water Framework Directive: Can more information be extracted from groundwater data? A case study of Seewinkel, Burgenland, eastern Austria, *Hydrogeology Journal* 22(4), pp. 779–794, doi: 10.1007/s10040-013-1093-x.
6. Juhász J (2002) *Hidrogeológia*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
7. Mádl-Szőnyi J, Pulay E, Tóth Á & Bodor P (2015) Regional underpressure: a factor of uncertainty in the geothermal exploration of deep carbonates, Gödöllő Region, Hungary, *Environmental Earth Sciences* 74(12), pp. 7523-7538.
8. MTA (2018) Nemzeti Víz tudományi Program, <http://mta.hu/nemzeti-viztudomanyi-program> [30.11.2018]
9. Palcsu L, Kompár L, Deák J, Szűcs P & Papp L (2017) Estimation of the natural groundwater recharge using tritium-peak and tritium/helium-3 dating techniques in Hungary, *Geochemical Journal* 51(5), pp. 439-448, doi:10.2343/geochemj.2.0488.
10. Petitta M, Bodo B, Cseko A, Del Bon A, Fernandez I, García Alibrandi C M, García Padilla M, Hartai E, Hinsby K, Muller P, Mikita V, Szucs P & van der Keur P (2018): The KINDRA project: sharing and evaluating groundwater research and knowledge in Europe, *Acque Sotteranee - Italian Journal of Groundwater* 7(1), pp. 7-16, doi: 10.7343/as-2018-324.
11. Somlyódy L ed. (2011) *Köztisztületi Stratégiai Programok. Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*, MTA, Budapest.
12. Szanyi J & Kovács B (2010) Utilization of Geothermal Systems in South-East Hungary, *Geothermics*, 39(4), pp. 357-364, doi: 10.1016/j.geothermics.2010.09.004.
13. Székely F (2010) Hévízeink és hasznosításuk, *Magyar Tudomány* 171(12), pp. 1473-1485.
14. Székely F, Szűcs P, Zákányi B, Cserny T & Fejes Z (2015) Comparative analysis of pumping tests conducted in layered rhyolitic volcanic formations, *Journal of Hydrology* (520), pp. 180-185.
15. Szilágyi J E, Baranyai G & Szűcs P (2017) A felszín alatti vízkivételek liberalizálása az Alaptörvény és az európai uniós jog tükrében, *Hidrologiai Közlemény* 97(4), pp. 14-23.
16. Szócs T, Rman N, Süveges M, Palcsu L, Tóth Gy & Lapanje A (2013) The application of isotope and chemical analyses in managing transboundary groundwater resources, *Applied Geochemistry* (32), pp. 95-107.

17. Szűcs P, Virag M, Zákányi B, Kompár L & Szántó J (2013) Investigation and Water Management Aspects of a Hungarian-Ukrainian Transboundary Aquifer, *Water resources* 40(4), pp. 462-468.
18. Szűcs P, Kompár L, Palcsu L & Deák J (2015a) Estimation of groundwater replenishment change at a Hungarian recharge area, *Carpathian Journal of Earth and Environmental Sciences* 10(4), pp. 227-246.
19. Szűcs P, Fejes Z, Zákányi B, Székely I, Madarász T, Kolencsikné Tóth A & Gombkötő I (2015b) Results of the WELLaHEAD Project connected to water and mining. Geothermal potential of the Tokaj-Mountains. Pilot test of passive acid mine drainage water management, *FOG – Freiberg Online Geology* (40), pp. 170-177.
20. Szűcs P & Mikita V (2016) Felszín alatti vízkészleteink és a hidrogeológiai kutatások helyzete hazánkban, *Hidrologiai Közöny* 96(1), pp. 7-20.
21. Szűcs P (2017) Felszín alatti vizek – a hidrologiai ciklus láthatatlan része, *Magyar Tudomány* 178(10), pp. 1184-1197, doi: 10.1556/2065.178.2017.10.2
22. Zákányi B & Szűcs P (2014) Víznél sűrűbb, nem vizes fázisú szennyezőanyagok transzportfolyamatainak szimulációja felszín alatti közegben, *Földtani Közöny* 144(1), pp. 63-70.

SZŰCS Péter* – ILYÉS Csaba**
Felszín alatti vizek – a láthatatlan természeti erőforrás***

1. Bevezetés

Hazánkban igen nagy jelentősége van a hidrológiai ciklus láthatatlan részét képező felszín alatti vízkészleteknek.¹ Az ivóvízellátás döntő része a felszín alatti vizeinkből származik.² Messze földön ismertek vagyunk ásványvíz-, gyógyvíz- és hévízkészleteinkről, geotermikus adottságainkról.³ A növekvő mértékű mezőgazdasági vízigények biztosítása is részben felszín alatti vízből történik. A hidrogeológusok szakmai felelőssége igen nagy a tekintetben, hogy felszín alatti vizeinket mennyiségi és minőségi szempontokat is figyelembe véve fenntartható módon hasznosítsuk, illetve hosszú távon megőrizzük.⁴ Az utóbbi időkben számos új globális vagy lokális természeti és társadalmi problémával is szembesülnünk kellett, amelyek káros hatásai sajnos jelentősek a felszín alatti vizekre is. A jelen és a jövő hidrogeológusainak új típusú szakmai kihívásokra kell hatékony választ adniuk intenzív kutatásokra alapozott innovatív megoldások segítségével.⁵ E gondolatok megvalósulásában jelentős szerepet játszhat a Magyar Tudományos Akadémia által elfogadott és támogatott előterjesztés a Nemzeti Víz tudományi Program⁶ létrehozásáról. A jelen tanulmány keretében a szerzők olyan felszín alatti vízzel kapcsolatos tématerületekre kívánják felhívni a figyelmet, amelyek esetében komoly kihívásokkal állunk szemben.⁷ Ezekben a területeken a jogi szabályozás módosítása vagy erősítése sok tekintetben segíthetné a láthatatlan természeti erőforrásnak tekinthető felszín alatti vízkészleteink védelmét.

Péter Szűcs – Csaba Ilyés: Groundwater Groundwater – an invisible natural resource – Felszín alatti vizek – a láthatatlan természeti erőforrás. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2019 Vol. XIV No. 26 pp. 299-324 doi: 10.21029/JAEL.2019.26.299

* PhD, dr. habil., az MTA doktora, intézeti tanszékvezető egyetemi tanár, kutatócsoport-vezető, Miskolci Egyetem Környezetgazdálkodási Intézet, Hidrogeológiai-Mérnökgeológiai Tanszék, MTA–ME Műszaki Földtudományi Kutatócsoport, e-mail: hgszucs@uni-miskolc.hu

** tudományos segédmunkatárs, MTA–ME Műszaki Földtudományi Kutatócsoport, e-mail: hgilyes@uni-miskolc.hu

*** *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

¹ Szűcs 2017.

² Juhász 2002.

³ Bobok & Tóth 2010.

⁴ Hatvani et al. 2014.

⁵ Hajnal 2007.

⁶ MTA 2018.

⁷ Palcsu et al. 2017.

A tanulmányban érintett témakörök érintik az energetikai célú hévizek visszasajtolásának a kérdéskörét, a mezőgazdasági vízigények biztosítását a felszín alatti vizekből, az engedély és bejelentés nélküli kutak létesítésének a veszélyeit, valamint a felszín alatti víztermelés esetében a védőidomok és védőterületek kialakításának problémáit nyílt karsztos, valamint a határral osztott területeken.

2. Fenntartható hévízhasznosítás

Magyarországon a 30 °C-nál melegebb felszín alatti vizek, vagyis a hévizek (termálvizek)⁸ termelése és hasznosítása kiemelt fontosságú. A hazai hévíz termelés mértéke eléri az évi 100 millió m³ nagyságot. Ennek a mennyiségnek a felét, azaz évi 50 millió m³ hévizet balneológiai, vagyis fürdőgyógyászati területen hasznosítunk. A fürdőkben, gyógyfürdőkben hasznosított hévizek visszasajtolása bakteriológia és egyéb okok miatt sem valósítható meg. Ezért különösen fontos, hogy a másik évi kb. 50 millió m³ hévíz termelés esetében, amely energetikai hasznosítási célú, törekedjünk a visszasajtolással megvalósítható fenntarthatóságra.⁹ Mivel a hévizes rendszerek korlátozott természetes utánpótlódással rendelkeznek, ezért a kontrollálatlan túltermelés hatására igen komoly negatív hatások indulhatnak be, amelyek komolyan veszélyeztethetik egész felszín alatti vízkincsünket, amely forrása az ivóvizeinknek, világhírű ásvány- és gyógyvizeinknek.¹⁰

A hévíztároló rendszerek hazai regionális eloszlása alapján megállapítható, hogy Magyarország geotermikus adottságai kimagaslók. A legkedvezőbb adottságú térségben, a Dél-Alföldön gyakorlatilag minden település esetén földtanilag lehetséges a felső pannon homok rétegekből a hévíztermelés és a hőhasznosítás. Ebben a régióban világosan látszik azonban, hogy hévízkészleteink termelése sok helyen meghaladja a fenntartható mértéket. E helyeken folyamatos vízszintsüllyedéseket regisztrálhatunk. Ezért nagyon fontos az energetikai célú hévízkivételek esetében a ma már jogszabályilag is előírt visszasajtolás. A termálvíz visszasajtolása alapvetően két ok miatt szükséges: a rétegnomás csökkenés ellensúlyozására (fenntarthatóság), illetve a felszíni befogadók szennyeződésének elkerülésére (vízminőség-védelem).

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény visszasajtolásra vonatkozó paragrafus 2013-ban feltehetően agrárágazati nyomására módosult, a visszasajtolási kötelezettség nemhogy visszaállt volna, hanem általánosan eltörlésre került. Így 2013. VI. 10-től a vízügyi hatóságtól függ, hogy előírja-e az engedélyezéskor a visszasajtolást, pl. mert a használt vizet nem lehet befogadóba vezetni, vagy nincsen felszíni befogadó, vagy esetleg a felszín alatti víztest azon része nincs jó mennyiségi állapotban. Jelen szabályozás alapján a gyakorlat azt mutatja, hogy a hatóság kellő számú kötelezést nem tud kiadni hévíz visszasajtolásra. A törvénymódosítást követően az alacsonyabb szabályozást is módosították, amelyek 2013. december 31-én léptek hatályba. Ezekkel a módosításokkal növelték a szennyvíz/használt víz sótartalmára vonatkozó kibocsájtási határértéket (ami felett bírságot kell fizetni), valamint lecsökkentették a geotermikus

⁸ Mádl-Szőnyi et al. 2015.

⁹ Székely 2010.

¹⁰ Buday et al. 2015.

energia célú hasznosítás után fizetendő vízkészletjárulék gazdasági szorzóját (g szorzó, a 43/1999 (XII.6) KHVM rendelet tartalmazza) 7,5-ről 2,0-re. Azaz most már a gazdasági szabályozás sem ösztönöz visszasajtolásra.

A módosított országos vízgyűjtő gazdálkodási terv (VGT2) is jelentős terhelésként azonosította a termálvízkivételeket, amelyek a felszín alatti vizek mennyiségi állapotára hatással vannak. A VGT2 is megállapítja, hogy termálvíz energetikai célú felhasználására általában a pazarlás a jellemző hazánkban. A terhelések csökkentése részben a vízkivételek szabályozásával, részben az energetikai céllal történő hasznosítás után a használt termálvíz visszasajtolásával, vagy jó esetben további hatékony technológia (több lépcsős, vagy kaszkád rendszer, vagy visszaforgatás) felhasználásával lehetséges.

A VGT2 anyag szerint a meglévő vízhasználatok esetében, az európai uniós támogatásokat is figyelembe véve, 2021-ig az energetikai célra használt termálvíz 40%-os visszasajtolási mértéke várható a társadalmi egyeztetések alapján. A jelenlegi jogszabályi helyzet és valamint a kérdéskör gyakorlatban történő kezelése alapján ennek a célértéknek az elérése nem reális. Mivel a hosszú távú tervezés és termálvíz gazdálkodás alapja az adatszolgáltatás, bővíteni és szigorítani kell a termálvíz kutakhoz kapcsolódó adatszolgáltatást (termelési adatok, nyugalmi és üzemi vízszint jelentés) és az ellenőrzést. Feltétlenül szükséges a porózus termálvízadók monitoring hálózatának bővítése.

Felszín alatti vízkészleteink védelmének magasabb prioritást kellene kapnia, mint ami jelenleg kialakult.¹¹ Vízgazdálkodási szempontból elfogadhatatlan, hogy az évi kb. 50 millió m³-nyi energetikai célú hévíztermelés mellett jelenleg csak kb. 5-6 millió m³-t sajtolnak vissza a felszín alá. A hazai fenntartható geotermikus energiahasznosításra egy igen jó példa az utóbbi évekből az a miskolci nagyléptékű beruházás, amelynek eredményeképpen létrejött Közép-Európa legnagyobb geotermikus hőerőműve mintegy 60 MW fűtési kapacitással. Kistokaj és Mályi térségében 2 termelő és 3 visszasajtoló kút segítségével valósult meg a kivitelezés, ahol a teljes termelt hévíz mennyiség a kaszkád rendszerű hő hasznosítás után visszasajtolásra kerül a mélykarsztos rendszerbe az energia viszonyok fenntartása miatt.

Mindezek fényében a következő megoldási javaslatok adhatók a gazdaság számára fontosnak tartva a mezőgazdasági hévízfelhasználást, az üvegházi és fóliás zöldség-gyümölcs termelést, hiszen ez több ezer munkahely megtartását és a termálenergia felhasználásával a szén-dioxid-kibocsátás jelentős csökkentését, valamint és az EU által ösztönözött, megújuló energiára alapuló hőenergia-termelés arányának növelését is jelenti.¹²

Jogi megoldási javaslat lehet a problémára, a vízgazdálkodási törvény olyan irányú módosítása, amiben legalább be lenne írva, hogy a részbeni vagy teljes visszasajtolást előnyben kell részesíteni a többi használt víz elhelyezési móddal szemben.

¹¹ Szanyi & Kovács 2010.

¹² Petitta et al. 2018.

Másik módosítás lehet, hogy a jelenlegi 2-es g szorzót legalább 4,0-4,5-re kellene emelni (a fürdő célú vízhasználat g szorzója fölé), hogy takarékosagra, vagy részben visszasajtolásra ösztönözzük a gazdákat, ill. azokat is, akik épületet fűtenek termálvízzel visszasajtolás nélkül.

Műszaki megoldási terület lehet olyan kutatás fejlesztési programok támogatása, amelyek lehetővé teszik a működőképes víz visszasajtolási technológia kifejlesztését. A hévíz visszasajtolással szemben általában legtöbbször az az érv, hogy nem megvalósítható. A valóság az, hogy a víz visszasajtolás egy rutinszerűen működő technológia, melyet az olajiparban széleskörűen alkalmaznak. Ennek a technológiának a fejlesztésére van szükség, hogy a visszasajtolás megbízhatóbban és olcsóbb üzemeltetés mellett valósulhasson meg a hazai felső pannon homokos hévíztároló rétegekben.

A homokkövekbe történő visszasajtolás problémája több európai országban (pl. Szlovéniában, Dániában, Hollandiában és Lengyelországban) is akadályozza a geotermikus energiahasznosítás fejlesztését. A geotermikus energiahasznosítók által megfizethető, korszerű és hatékony kútkiképzési technológiák alkalmazása iránt az egész EU-ban nagy igény mutatkozik már jelenleg is.

A harmadik megoldási javaslat az lehet, ha a kormány ennek a problémakörnek a megoldását stratégiai jellegűnek nyilvánítja, és a helyzet megoldását az állam érdemben is segíti. Az érdemi segítséget a mezőgazdasági hévíz felhasználók részére a visszasajtoló kutak létesítésének állami finanszírozása jelentené. Erre a megoldásra az is alapot adhat, hogy a 2014-2020-as Vidékfejlesztési Program elvben támogatja a visszasajtoló kutak létesítését önrésszel. Szakemberek becslése szerint hazánkban kb. 180 db olyan működő hévízkutat érint az agrárszektorban, ahol a visszasajtolás még nem megoldott. Egy visszasajtoló kút kiképzése kb. 100 millió forint összegből megvalósítható. Ha egy termelő kút mellett egy visszasajtoló kút kiépítését tudná támogatni az állam egy komplex támogatási program keretében, annak összege kb. 18-20 milliárd forintba kerülne. E ráfordítás minden tekintetben megérné az árát, hiszen hazánkban megnyugtatóan rendeződhetne a páratlan értéket képviselő hévíz készleteink védelme.¹³

3. Engedélyezési és bejelentési eljárás nélkül létesítendő kutak kérdésköre

A felszín alatti vizek kiemelt fontosságú szerepet játszanak Magyarországon. Az ivóvíz ellátás szinte teljes mértékben felszín alatti vízkészletekből történik. Világhírű ásvány-, gyógy- és hévíz készleteink is felszín alatti eredetűek. A kőzetek pórusaiban és repedéseiben tárolt felszín alatti vizeinkre, mint az egyik legértékesebb természeti erőforrásra tekinthetünk. Az emberi szem számára láthatatlan felszín alatti vizek ugyanakkor igen összetett rendszert alkotnak hazánk területe alatt.¹⁴ Ez a kiemelt fontosságú természeti rendszer igen bonyolult és érzékeny. A főbb törvényszerűségek megértéséhez feltétlenül ismerni szükséges az alapvető hidrogeológiai paraméterek mellett a felszín alatti áramlási rendszereket, amelyek mentén vízáramlás és anyag-, valamint hőtranszport folyamatok, továbbá kölcsönhatások játszódnak le.

¹³ Szűcs et al. 2015b.

¹⁴ Szűcs et al. 2015a.

Bár az áramlási rendszerek mentén a folyamatok döntően igen alacsony sebességgel zajlanak, bármely beavatkozás a felszín alatti vizek vonatkozásában sohasem marad lokális, hanem az évek, évtizedek, vagy évszázadok vonatkozásában még ha csökkenő mértékben is, a hatások térben tovaterjednek egyfajta hidraulikai folytonosság eredményeképpen.

Magyarországon a vízgyűjtő-gazdálkodási terv elkészítésekor 185 felszín alatti víztest került kijelölésre. A sekély porózus víztestek száma 55, míg a sekély hegyvidéki víztestek száma 22. Azaz 77 sekély felszín alatti víztest található hazánkban, amelyeket mindenféleképpen érintene az elfogadott dereguláció.¹⁵ A javasolt 80 méteres mélység miatt a 48 porózus víztest egy jelentős része is negatívan érintett lehet. Ez azt jelenti, hogy a felszín alatti víztestek több mint a felét valamilyen módon biztosan érintheti a javasolt szabályozás. Az elfogadott törvény célja olyan szabályozás kialakítása, amely 80 méteres kútmélységig nem teszi szükségessé sem engedélyezési, sem bejelentési eljárás lefolytatását. Ha ez megvalósulna, akkor semmilyen létesítési információ nem áll majd rendelkezésére a 80 méternél sekélyebb kutakról, sem a kutak működéséről és hatásáról. A várható negatív hatások az érintett felszín alatti vízkészleteket mennyiségi és minőségi szempontból is érintheti. Lehetetlenné tenné a megbízható vízgyűjtő-gazdálkodási tervezést. Ellehetetleníteni a felszín alatti vízkészlet-gazdálkodást. Veszélyeztetné hazánk jelenleg méltán elismert ivóvíz ellátását.

3.1. Várható mennyiségi aspektusok

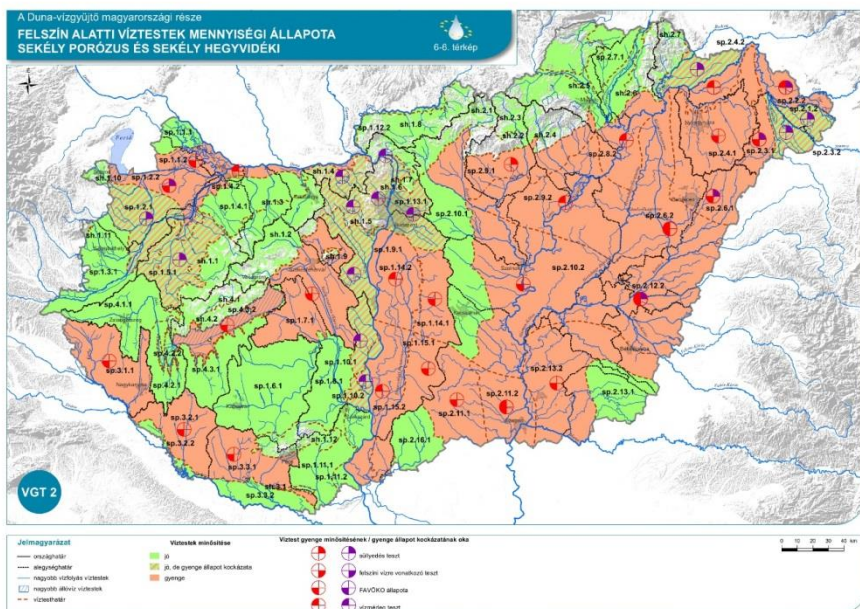
A világ vízellátásában a felszín alatti víz átvette a vezető szerepet a felszíni vízkészletektől. Európában ma már a vízellátás 75%-a, míg Magyarországon több mint 95%-a származik a felszín alatti vizekből. Bár az ivóvízellátó közművek napi kapacitása Magyarországon 4,5 millió m³, a termelt ivóvíz éves mennyisége csak kb. 700 millió m³. Az ivóvíz mellett az ásvány- és gyógyvizeinket, valamint a hévizeket is magában foglaló felszín alatti vízkészleteink még inkább felértékelődtek a méltán híres balneológiai és energetikai célú hévízhasznosítás miatt. A hazai hévíztermelés nagysága a hivatalos adatok és becslések szerint elérheti az évi 100 millió m³ értéket. Az évi 700 millió m³ nagyságú ivóvíz termelés döntő részét olyan vízmű kutak adják, amelyeknek a szűrőzött szakaszai a felszín alatt 50 és 150 méter mélységben helyezkednek el. Az ismert és regisztrált vízkivételek mellett sajnos ma Magyarországon több százezer illegálisan fúrt kút is terheli a felszín alatti vízkészleteket. Egyes becslések szerint az illegális kutak száma akár elérheti az egymilliót is. Ezek a már létező illegális kutak döntően 50-60 méternél nem mélyebbek. Sajnos a jelenlegi helyzet is már igen komoly problémákat vet fel, hiszen az említett illegális kutak által termelt nem regisztrált vízkiemelés mértéke elérheti az évi 100 millió m³ értéket. Ez a mennyiség már jelenleg is több helyen komolyan veszélyezteti a fenntartható felszín alatti vízhasznosítást és gazdálkodást.

Mindezek fényében az elfogadott törvényben közölt 80 m-es mélység szakmai szempontból elfogadhatatlan, mivel ez már az országban igen kiterjedten megtalálható, úgynevezett védett vízműves rétegek további ellenőrizetlen igénybevételét jelentené.

¹⁵ Szilágyi et al. 2017.

A felszín alatti áramlási rendszerek törvényszerűségei miatt a különböző mélységben található vízkészletek igen érzékeny és összetett kapcsolatban állnak egymással. A javasolt törvény hatására nem csak a hazai kiváló minőségű és kiemelkedő biztonságú ivóvíz ellátás kerülhet veszélybe, hanem hosszabb időtávon a világhírű ásvány-, gyógy- és hévíz készleteink mennyiségi viszonyai is károsan sérülhetnek. A túlzott mértékű és ellenőrizetlen felszín közeli vízkivétel károsan befolyásolja a mélyebb elhelyezkedésű felszín alatti rétegek természetes utánpótlódási viszonyait is. Lehetetlenné válna lokális, területi vagy regionális vízmérlegeket készíteni, hiszen semmilyen információ nem állna rendelkezésre az újonnan létesült kutakról, azok víztermelési adatairól bejelentési és engedélyezési kötelezettség híján. Vagyis a tervezett szabályozás eredményeképpen megbecsülhetetlen számú új kút létesülhet a már mai is több helyen túltermelt legfelső vízadó rétegek vonatkozásában (1. ábra). Az új kutak, ill. az új kutak termelésének igen nagy százaléka eshet ki teljesen a vízügyi hatóság szabályozási látóköréből, a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésből, és a fenntartható vízgazdálkodásból.

Az ellenőrizhetetlen mértékű terhelések olyan jelentős (akár 0.5-1.0 méternél is nagyobb) felszín közeli vízszint süllyedésekben nyilvánulhatnak meg, amelyek a felszín alatti víztől függő ökoszisztémák (FAVÖKO) károsodásához is vezethetnek. A prognosztizálható, nagy területekre kiterjedő országos talajvízsüllyedés azonban nemcsak a természetes növényzetre lehet hatással, hanem a szántóföldi növénykultúrák öntözési igényét is tovább növelheti. E folyamat enyhítésére még több ellenőrizetlen kút létesülne tovább rontva egyfajta negatív spirálként a felszín alatti vizekkel kapcsolatos mennyiségi állapotokat.



1. ábra
 Sekélyporózus és sekély hegyvidéki felszín alatti víztestek mennyiségi állapota

3.2. Várható minőségi aspektusok

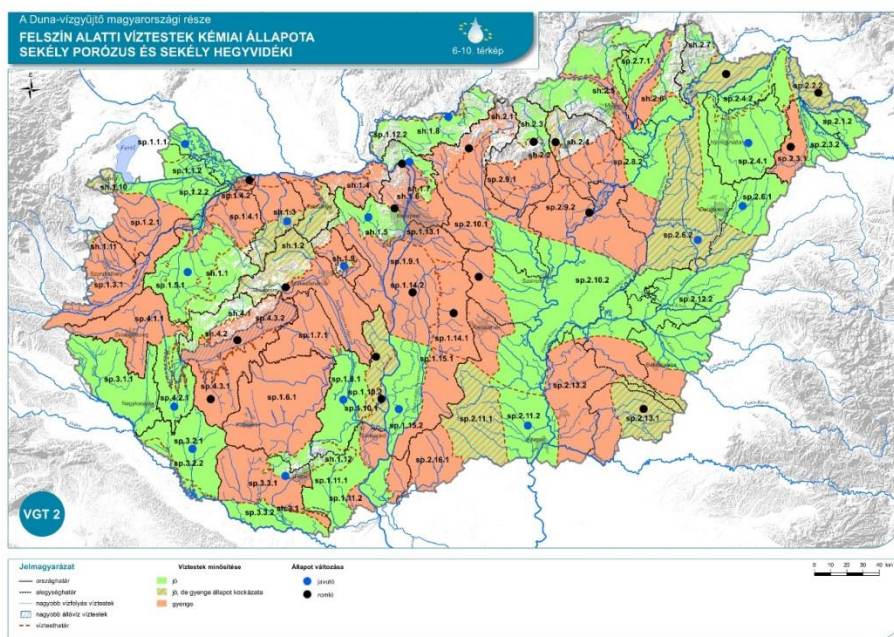
A hazai vízgyűjtő-gazdálkodási terv szerinti kémiai állapotértékelés azt vizsgálja, hogy lejutott-e szennyezőanyag a felszín alatti vízbe, és ha igen akkor milyen mértékben. Felszín alatti víztartóink jelentős hányada sérülékeny, ami azt jelenti, hogy a földtani felépítés következtében a felszínről a szennyeződések rövid idő alatt lejuthatnak a felszín alatti vízbe, ahol elkeverednek, és a felszín alatti áramlások révén akár egy teljes víztestet is elszennyezhetnek, gyenge kémiai állapotot eredményezve. A szennyezőanyagok jelenléte az ivóvizet szolgáltató vízbázisok esetében az emberi egészséget közvetlenül is veszélyeztetheti, ezért a víztesteken belül a vízbázisok kiemelt figyelmet kapnak az állapotértékelés során.

Az engedély és bejelentési kötelezettség nélküli kútkivitelezés, valamint az ellenőrzés nélküli üzemeltetés miatt igen nagy a kockázata a jelenleg tiszta és védettnek tekintett vízadóink elszennyezésének, vagy a már szennyezett és nem szennyezett vízadó rétegek nem szándékolt összekötésének tovább rontva a helyzetet több területen hazánkban. A legnagyobb veszélyt a szakértelem nélküli tömeges kútlétesítés jelentheti. A tervek és engedélyek híján a sokszor kontár kútfúrás és kiképzés mindennemű műszaki védelem nélkül elképesztő nagy kockázatot jelent a felszín alatti vizek elszennyeződése vonatkozásában. A rosszul kialakított cementezett kutak szinte vertikális gravitációs ejtő kútként szolgálhatnak a különböző típusú felszíni szennyeződések felszín alá juttatásában. Azután pedig a felszín alatti áramlások révén a vízben oldott szennyeződések horizontális, vagy akár vertikális irányú tovább terjedése megállíthatatlan. Az pedig közismert tény, hogy a felszín alatti szennyezés eltávolítása igen drága és akár évekig tartó folyamat lehet. Sokszor egyáltalán nem is lehetséges. Ennek fényében kijelenthető, hogy ilyen mértékű kockázat nem vállalható a felszín alatti vízkincsünk védelme szempontjából. További veszélyt jelenthet, ha a vízbázisok fokozott védelmét elősegítő felszíni védőterületeken engedély nélküli kút létesül, amely a vízminőségi problémákon kívül akár káros hatással lehet a hatóságilag engedélyezett víztermelésre. A védettnek gondolt vízbázisok is komolyan veszélybe kerülhetnek, hiszen az engedély és bejelentés kötelezettség nélküli kutak láthatatlan és ellenőrizhetetlen csapdákat jelentenek a felszín közeli szennyeződések mélybe juttatásánál.¹⁶

Magyarországon a felszíni vizek és a talajvíz jelentős része is már jelenleg is olyan mértékben szennyeződött, hogy ivóvízként, sőt esetenként öntözővízként is csak igen költséges vízkezelési és tisztítási eljárással lenne hasznosítható. A jelenlegi nem túl jó állapot (2. ábra) kialakulásában eddig is jelentős szerepet játszottak a fentebb említett már meglévő illegális és rossz kialakítású és műszaki állapotú kutak. Nem véletlen, hogy évek óta szorgalmazza a hazai hidrogeológus társadalom, hogy az illegális, ezért ellenőrizhetetlen és jellemzően szakszerűtlen (kontár) kútfúrási tevékenység ellen lépjen fel a hatóság.

¹⁶ Zákányi & Szűcs 2014.

Természetesen foglalkozni kell azzal, ha a társadalom részéről újabb és újabb vízigények merülnek fel. Egy jól működő és információkkal ellátott rendszerben a vízgazdálkodással foglalkozó szakemberek mindent megtesznek annak érdekében, hogy a jogos vízigények kielégíthetők legyenek. Mindehhez a társadalmi és döntéshozói jó szándékon kívül vízkészleteinkkel kapcsolatban adatokra és információkra, valamint a természet működésének és törvényszerűségeinek ismeretére van szükség. Felelősen vízkészleteink vonatkozásában csak így dönthetünk. A Magyar Tudományos Akadémia intézményi hálózatában és bizottsági rendszerében számos kiváló felkészültségű vizes szakember is található, akik örömmel állnak rendelkezésre vízigények kielégítésével kapcsolatos szakmai kérdések megoldásában.

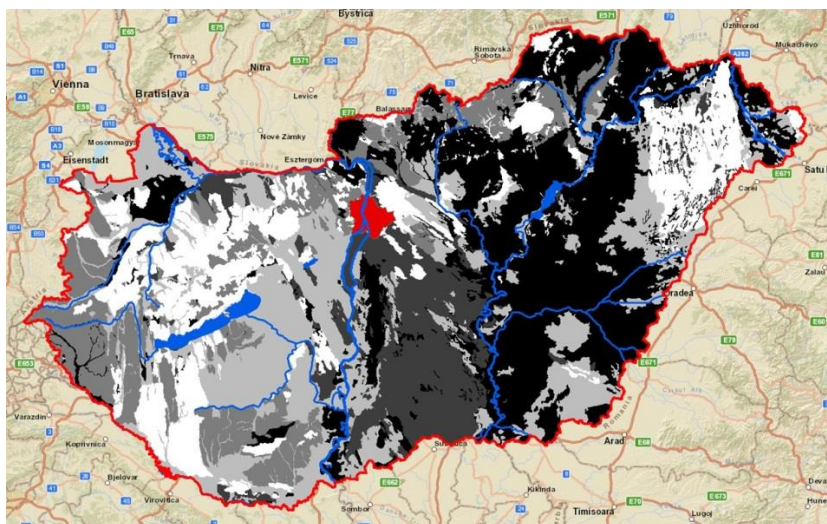


2. ábra
Sekélyporózus és sekély hegyvidéki felszín alatti víztestek kémiai állapota

4. Mezőgazdasági vízigények kielégítése felszín alatti vízkészletekből

A mezőgazdasági vízigények kielégítésének fontosságát senki sem vitatja. Ez egy igen fontos nemzet gazdasági érdek. Elsősorban az öntözött területek nagyságának jövőbeli növelésére kell számolni hazánkban a termésátlagok növelése érdekében. Az öntözővíz igények kielégítése elsősorban felszín vizekből valósítható meg. A természetesen a felszín alatti vízkészletek is szóba jöhetnek a vízigények biztosítása szempontjából. Körültekintő elemzések alapján kb. 100 millió m³ felszín alatti víz használható majd fel évente öntözésre a későbbiekben, amely kb. 45 ezer hektár mezőgazdasági terület öntözését oldhatja meg.

Nagyon fontos megemlíteni ugyanakkor, hogy az öntözés csak akkor érheti el a célját a termésátlagok növelése szempontjából, ha javítjuk a mezőgazdasági területeken talajok állapotát. Sajnos a jelenlegi helyzet igen aggasztó (3. ábra). Talajaink sok helyen olyan rossz állapotban vannak és tömörödtek, hogy az öntözés ezeken a területeken csak igen kis hatásokkal érvényesülne. Vagyis az öntözött víz nem jutna el oda, ahova szánták a rossz beszivárgási viszonyok mellett. Vagyis vízkészleteink fenntartható hasznosítása szempontjából fontos, hogy a hazai talajok állapota a jövőben jelentősen javuljon.



3. ábra

Talajaink tömörödöttségi állapota az országos talajdegradációs adatbázis alapján

5. Védőidomok és védőterületek kialakításának problémái

A hatályban lévő vízbázisvédelmi jogszabályi csomag 20 évvel ezelőtt meglapozott előírásainak, szakmai mellékleteinek egy jelentős része felülvizsgálatra és átalakításra szorul az eddig összegyűlt széleskörű tapasztalatok és visszajelzések alapján. Az elmúlt két évtized tapasztalatai azt is bemutatták, hogy bizonyos esetekben lehetetlen és teljesíthetetlen előírásai vannak a jelenlegi szabályozásnak. A jelenleg több mint 1700 felszín alatti üzemelő vízbázis több mint fele antropogén szennyezés szempontjából sérülékeny földtani környezetben helyezkedik el. A felszín alatti ivóvízbázisokon kívül 19 felszíni vízbázis használható ivóvízellátás céljára. Védelmüket, illetve a védelem magasabb szintre helyezését az Ivóvízbázis-védelmi Program szolgálja. Az állam vízbázis védelemmel kapcsolatos elmaradt feladatainak végrehajtására 1995-ben összesen 614 üzemelő vízbázis és 75 távlati vízbázis került az Ivóvízbázis-védelmi Programba. Költségvetési és KEOP forrásból a közcélú ivóvízbázisok 43%-ának (az üzemelő sérülékeny ivóvízbázisok 83%-ának) az állapotértékelése megtörtént, illetve a diagnosztikai vizsgálat folyamatban van, amely összességben

a közcélú ivóvízellátás közel 90%-át fedi le (4. ábra). A távlati ivóvízbázisok állapotértékelése megtörtént, 66 db került miniszteri rendelettel végleges kijelölésre. A határozatok kiadásában jelentős elmaradás van. A nyilvántartás szerint az üzemelő sérülékeny földtani környezetű ivóvízbázisok több mint a fele nem rendelkezik jogerős védőterületi határozattal. A határozattal nem rendelkező vízbázisok között jelentősek is vannak.¹⁷

A Nemzeti Vízstratégiában (a Kvassay Jenő Tervben) a következő megállapítások kerültek megfogalmazásra a hazai vízbázisvédelemmel kapcsolatban: (a) Az üzemelő ivóvízbázisok biztonságba helyezése befejezetlen, a biztonságban tartás rendszere, finanszírozása bizonytalan/megoldatlan a távlati ivóvízbázisok esetében is; (b) A fővárost és az agglomerációt ellátó, főként parti szűrésű ivóvízbázisok kijelölése folyamatban van, mivel ezek jellemzően beépített területen találhatóak, a vízügyi határozatok kiadását a parti szűrésű vízbázisokkal kapcsolatos jogszabályi előírások lassítják.

A Nemzeti Vízstratégiában megfogalmazottak alapján vannak olyan feladatok, amelyeket már az elkövetkező években (2021-ig) meg kellene valósítani, de a rendelkezésre álló EU forrásokhoz tartozó feltételeknek nem felelnek meg, vagy nem jut rájuk elég támogatás. Ilyen körülmények között három irányban javasolt mozdulni: a hazai – nemzeti – forrásokat bővíteni, gazdaságsszabályozási eszközöket alkalmazni és a támogatások hatékonyságát növelni. A legfontosabb hazai forrásból (is) finanszírozandó feladatok: (a) A Dunántúli-középhegységben a karsztvízszint visszaemelkedése miatti veszélyhelyzet elhárítása; (b) Vízbázisok biztonságba helyezése, kompenzációs intézkedések; (c) Vízi közmű hálózati rekonstrukciók.;(d) Monitoring rendszer fejlesztése és működtetése.

A VGT2 feltárta, hogy a vízbázis védelem hatékonysága nem elegendő, a vízbázisok 68%-nak nincs kijelölt védőidoma/védőterülete, és a biztonságba helyezés sem megnyugtató módon halad. Ezért célul tűzte ki a védőterületek kijelölésének felgyorsítását és a vízbázis védelem mindennapi gyakorlatban történő hatékonyabbá tételét. Ehhez az ivóvízbázisok védelme, védőzónák kijelölése szabályainak felülvizsgálata szükséges a 123/1997 (VII.18.) Korm. rendelet bevezetése óta szerzett tapasztalatok alapján. A vízbiztonsági tervezésben bevezetett kockázati megközelítés érvényesítése indokolt a vízbázis védelem területén is. Az elvégzett diagnosztikai munkák eredményeit, tapasztalatait figyelembe kell venni.

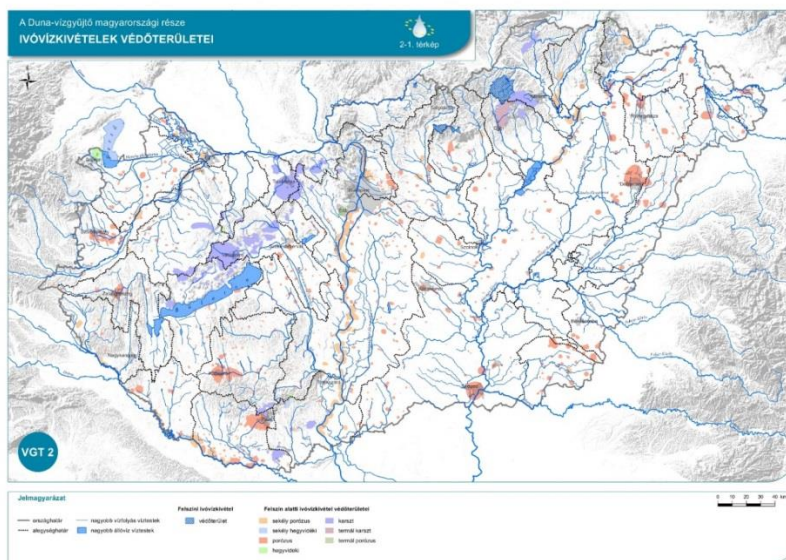
Nyílt karsztos területen a hatályos kormányrendelet előírásainak megfelelő védőterület és védőidom kijelölés nehézségekbe ütközik. A víztartó kőzet szerkezetéből adódóan az elérési idők szerint meghatározott belső és külső védőövezetek nagy területet foglalnak magukba, az ezekhez tartozó szigorú előírások betartása sokszor nem megoldható. Országhatárral osztott felszín alatti vízbázisok¹⁸ esetében sokszor előfordul, hogy a diagnosztika során lefuttatott modellek alapján a védőterület rendszer átnyúlik az országhatáron.¹⁹

¹⁷ Nemzeti Vízstratégia 2017.

¹⁸ Szűcs et al. 2013.

¹⁹ Szűcs et al. 2013.

A védőterületek kijelölése jelenleg csak a magyar jogrendnek megfelelően történhetne meg a határ túldoldalán alkalmazandó előírások érvényesítéséhez nemzetközi egyeztetésre volna szükség.



4. ábra
Ivóvízkivételek védőterületei

6. Összefoglalás

Felszín alatti vízkészleteink kiemelt figyelmet érdemelnek.²⁰ Ivóvizeink, ásvány- és gyógyvizeink, valamint hévizeink a felszín alatti vízadókból származnak.²¹ A mezőgazdasági vízigények biztosításának egy része szintén a felszín alatti vízkészleteinkből történhet.²² Igen komoly jelentősége van a megfelelő módon végrehajtott vízgazdálkodásnak abban, hogy a világhírű felszín alatti vízkészleteinket fenntartható módon hasznosítsuk.²³ Ebben a komplex munkában igen komoly szerepe van a jogalkotásnak, hiszen jól megalkotott jogszabályok hatékonyan segíthetik célkitűzésünk teljesülését.

²⁰ Galloway 2010.

²¹ Szűcs & Mikita 2016.

²² Somlyódy 2011.

²³ Székely et al. 2015.

Irodalomjegyzék

1. Bobok E & Tóth A (2010) A geotermikus energia helyzete és perspektívái, *Magyar Tudomány* 171(8), pp. 926–936.
2. Buday T, Szűcs P, Kozák M, Püspöki Z, McIntosh R W, Bódi E, Bálint B & Bulátkó K (2015) Sustainability aspects of thermal water production in the region of Hajdúszoboszló-Debrecen, Hungary, *Environmental Earth Sciences* 74(12), pp. 7513-7521.
3. Galloway D L (2010) The Complex Future of Hydrogeology, *Hydrogeology Journal* 18(4), pp. 807–810, doi: 10.1007/s10040-010-0585-1.
4. Hajnal G (2007) *Városi hidrogeológia*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
5. Hatvani I G, Magyar N, Zessner M, Kovács J & Blaschke A P (2014) The Water Framework Directive: Can more information be extracted from groundwater data? A case study of Seewinkel, Burgenland, eastern Austria, *Hydrogeology Journal* 22(4), pp. 779-794, doi: 10.1007/s10040-013-1093-x.
6. Juhász J (2002) *Hidrogeológia*, Akadémiai Kiadó, Budapest.
7. Mádl-Szőnyi J, Pulay E, Tóth Á & Bodor P (2015) Regional underpressure: a factor of uncertainty in the geothermal exploration of deep carbonates, Gödöllő Region, Hungary, *Environmental Earth Sciences* 74(12), pp. 7523-7538.
8. MTA (2018) Nemzeti Vízudományi Program, <http://mta.hu/nemzeti-viztudomanyi-program> [2018.11.30.]
9. Palcsu L, Kompár L, Deák J, Szűcs P & Papp L (2017) Estimation of the natural groundwater recharge using tritium-peak and tritium/helium-3 dating techniques in Hungary, *Geochemical Journal* 51(5), pp. 439-448, doi:10.2343/geochemj.2.0488
10. Petitta M, Bodo B, Cseko A, Del Bon A, Fernandez I, García Alibrandi C M, García Padilla M, Hartai E, Hinsby K, Muller P, Mikita V, Szucs P & van der Keur P (2018): The KINDRA project: sharing and evaluating groundwater research and knowledge in Europe, *Acque Sotteranee - Italian Journal of Groundwater* 7(1), pp. 7–16, doi: 10.7343/as-2018-324.
11. Somlyódy L szerk. (2011) *Köztestületi Stratégiai Programok. Magyarország vízgazdálkodása: helyzetkép és stratégiai feladatok*, MTA, Budapest.
12. Szanyi J & Kovács B (2010) Utilization of Geothermal Systems in South-East Hungary, *Geothermics*. 39(4), pp. 357-364, doi: 10.1016/j.geothermics.2010.09.004
13. Székely F (2010) Hévízeink és hasznosításuk, *Magyar Tudomány* 171(12), pp. 1473-1485.
14. Székely F, Szűcs P, Zákányi B, Cserny T & Fejes Z (2015) Comparative analysis of pumping tests conducted in layered rhyolitic volcanic formations, *Journal of Hydrology* (520), pp. 180-185.
15. Szilágyi J E, Baranyai G & Szűcs P (2017) A felszín alatti vízkivételek liberalizálása az Alaptörvény és az európai uniós jog tükrében, *Hidrologiai Közlemény* 97(4), pp. 14-23.
16. Szócs T, Rman N, Süveges M, Palcsu L, Tóth Gy & Lapanje A (2013) The application of isotope and chemical analyses in managing transboundary groundwater resources, *Applied Geochemistry* (32), pp. 95-107.

17. Szűcs P, Virag M, Zákányi B, Kompár L & Szántó J (2013) Investigation and Water Management Aspects of a Hungarian-Ukrainian Transboundary Aquifer, *Water resources* 40(4), pp. 462-468.
18. Szűcs P, Kompár L, Palcsu L & Deák J (2015a) Estimation of groundwater replenishment change at a Hungarian recharge area, *Carpathian Journal of Earth and Environmental Sciences* 10(4), pp. 227-246.
19. Szűcs P, Fejes Z, Zákányi B, Székely I, Madarász T, Kolencsiké Tóth A & Gombkötő I (2015b) Results of the WELLaHEAD Project connected to water and mining. Geothermal potential of the Tokaj-Mountains. Pilot test of passive acid mine drainage water management, *FOG – Freiberg Online Geology* (40), pp. 170-177.
20. Szűcs P & Mikita V (2016) Felszín alatti vízkészleteink és a hidrogeológiai kutatások helyzete hazánkban, *Hidrologiai Közöny* 96(1), pp. 7-20.
21. Szűcs P (2017) Felszín alatti vizek – a hidrologiai ciklus láthatatlan része, *Magyar Tudomány* 178(10), pp. 1184-1197, doi: 10.1556/2065.178.2017.10.2.
22. Zákányi B & Szűcs P (2014) Víznél sűrűbb, nem vizes fázisú szennyezőanyagok transzportfolyamatainak szimulációja felszín alatti közegben, *Földtani Közöny* 144(1), pp. 63-70.