

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 törvény<sup>1</sup> (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* tartalmazzák 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.<sup>2</sup> 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*.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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,

<sup>1</sup> A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény.

<sup>2</sup> WWAP 2009, 50.

<sup>3</sup> Thieffry [-].

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

Az EU saját anyagaiban szintén találkozhatunk a vízjog kifejezéssel. Az 'EU vízjoga' (*EU water law*) kifejezéssel többször is találkozhatunk például az EU Vízstratégiáját<sup>6</sup> (továbbiakban EU VS) megalapozó, annak jogi alapjait áttekintő ún. *Fitness Check* c. dokumentumban.<sup>7</sup> 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 fordít<sup>8</sup> (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.<sup>9</sup> Az EU vízjogának két legfontosabb oszlopa a Víz-keretirányelv<sup>10</sup> (továbbiakban VKI) illetve az Árvíz-keretirányelv (továbbiakban ÁKI).<sup>11</sup> 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.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Európai Bizottság, *Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv*, COM(2012) 673, Brüsszel, 2012. november 14.

<sup>7</sup> Európai Bizottság, *The Fitness Check of EU Freshwater Policy*, SWD(2012) 393, Brüsszel, 2012. november 15., 9., 10., 15., 16., etc.

<sup>8</sup> EU VS, 4., 17.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (2000. október 23.) a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

<sup>11</sup> 2007/60/EK parlamenti és tanácsi irányelv (2007. október 23.) az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről.

Mint látható az EU vízjogát *alapvetően* irányelvek képezik,<sup>12</sup> 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 kell<sup>13</sup> (ezidáig ezen eljárás keretében még nem fogadtak el ilyen uniós joganyagot<sup>14</sup>), 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).<sup>15</sup> 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*

<sup>12</sup> Ez alól azonban van kivétel, így az Európai Parlament és a Tanács 648/2004/EK rendelete (2004. március 31.) a mosó- és tisztítószerekről.

<sup>13</sup> EUMSZ 192. cikk (2) bek.

<sup>14</sup> Thieffry [-].

<sup>15</sup> EUMSZ 192. cikk (1) bek.

*konceptiói valamint a vízpolitika céljai által támasztott kibívásoknak.* Korábbi munkáinkban<sup>16</sup> 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 kiemelőndőnek tartott rendszerére is. Ezek szerint a vizekre vonatkozó legfőbb szabályozási koncepciókat az alábbiakban állapítjuk meg:<sup>17</sup> (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.<sup>18</sup> E külföldi példákra és bizonyos magyar előzményekre<sup>19</sup> tekintettel, 2016-ban egy magyarországi civil szervezet, az úgynevezett *Balaton Kör* a legnagyobb magyar tó, a *Balaton jogalanyiségának elismertetését* célzó kezdeményezéssel fordult a magyar kormányhoz.<sup>20</sup> Meg kell jegyezni, hogy előremutató módon a Balaton amúgy is *önálló területfejlesztési törvénye*<sup>21</sup> rendelkezik Magyarországon. 2017-ben ezen ügy folytatásaként, immáron európai dimenziókkal kiegészítve, egy másik magyar civil szervezet, az úgynevezett *Védegyelet* és más személyek<sup>22</sup> is felhívással fordultak a magyar és az európai uniós parlamenti képviselőkhöz. A Védegyelet felhívásának két eleme van. A felhívás egyik eleme hasonlít a Balaton Kör felhívásához, vagyis a Védegyelet felhívása is tartalmazza a csak Magyarországot érintő Balaton jogalanyiségának elismerését. Ezen elismeréshez elegendő lenne a magyar jogalkotó döntése is. A kérdéskörrel egyébként jelen tanulmány szerzője már foglalkozott.<sup>23</sup> A felhívás másik eleme a *Duna* és *Tisza* folyók jogalanyiségának 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.

<sup>16</sup> Szilágyi 2013, 58–62; Szilágyi 2018b, 224–229.

<sup>17</sup> V.ö. Szilágyi 2016.

<sup>18</sup> Lásd Szilágyi 2018a, 9–22.; Szilágyi 2018b, 229–233.; Horváth, Bartha & Szilágyi 2018, 15–16.

<sup>19</sup> Szilágyi 2018b, 229–233.

<sup>20</sup> Balaton Kör 2016.

<sup>21</sup> A Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balaton Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény.

<sup>22</sup> Védegyelet Egyesület et al 2017.

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> Azt csak mellékesen jegyezzük meg,

<sup>24</sup> Id. Zlinszky János egy előadásában, amely a 2012. április 12-13-án szervezett első világgogi 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.

<sup>25</sup> 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.*”<sup>26</sup> Tekintettel ugyanakkor arra, hogy a preambulumban lévő szöveg is fontos elemét képezi egy esetleges jogvita esetében a Víz-keretirányelv kapcsán eljáró uniós szervezet jogértelmezésének,<sup>27</sup> 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).

<sup>26</sup> VKI, Preambulum (1) pont.

<sup>27</sup> 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 törvény<sup>28</sup> (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 *Vízstratégiaja* (EU VS),

<sup>28</sup> A környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény.



az EU árvízstratégiai dokumentuma (EU ÁvS),<sup>29</sup> valamint az EU 2012-es aszálystratégiája.<sup>30</sup> 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).<sup>31</sup> Fontos kihangsúlyozni, hogy a víz, mint környezeti elem védelme szempontjából nagy jelentősége van az EU Seveso III irányelvének<sup>32</sup> is. (Magyarország kisebb érintettsége miatt jelen munkában nem foglalkozunk részleteiben az Európai Unió tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelvével.<sup>33</sup>)

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 sajátosságai<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> (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.<sup>36</sup> 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 deficiittel van dolgunk, valamint ezzel szoros összefüggésben az EU VS

<sup>29</sup> Európai Bizottság, *Árvíz kockázatok kezelése: Árvíz megelőzés, árvíz elleni védekezés és árvíz károk mérséklése*, COM(2004) 472, Brüsszel, 2004. július 12.

<sup>30</sup> Európai Bizottság, *A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés*, COM(2012) 672, Brüsszel, 2012. november 14.

<sup>31</sup> Ezekről lásd Szilágyi 2013, 116–132.

<sup>32</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2012/18/EU irányelve (2012. július 4.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek kezeléséről.

<sup>33</sup> Európai Parlament és a Tanács 2008/56/EK irányelve (2008. június 17.) a tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról.

<sup>34</sup> Bell & McGillivray 2008, 594–595.

<sup>35</sup> A Víz Világjelentések értékelése szerint, a Víz-keretirányelv az egyetlen szupranacionális (nemzetek fölötti) vízgazdálkodási rendszer a világon; lásd erről WWAP 2012, 9.

<sup>36</sup> EU VS, 5.

megállapította, hogy a tagállamok az egyes intézkedésekhez *nem rendeltek megfelelő pénzügyi forrásokat*.<sup>37</sup> 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 előtt<sup>38</sup>), 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.<sup>39</sup> *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 tétele<sup>40</sup>), 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.<sup>41</sup> (d) A Víz-keretirányelv nem szabályozza azt az esetet, hogy mi történik akkor, ha 2027-ig nem teljesül a jó állapot, mint elérendő cél.<sup>42</sup> Ezen, illetve ezekhez hasonló bizonytalanságoknak is betudható az, hogy a Víz-keretirányelv végrehajtása kapcsán a gyakorlatban számos probléma vetődött fel, főleg a vállalt határidők betartása<sup>43</sup> vonatkozásában.”<sup>44</sup> Mindezeket túl fontos megjegyezni, hogy a *határon átnyúló vízgyűjtők kapcsán vízmennyiségi és vízminőségi ügyekben a vitarendezés hatékonyságának*

<sup>37</sup> V.ö. EU VS, 4.

<sup>38</sup> EU VS, 23.

<sup>39</sup> *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).

<sup>40</sup> Szilágyi 2013, 234–237.

<sup>41</sup> Bell & McGillivray 2008, 594–595.; Krämer 2012, 256.

<sup>42</sup> Krämer 2012, 256.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Szilágyi 2012, 598–599.

*hiányosságait* az EU VS érzékeli ugyan,<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 2015-ben, amikor az Európai Bizottság ismételtén 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 megvalósítani<sup>47</sup> (az anyag szerint ez jelentős részben annak tudható be, hogy például a mezőgazdasági szektor érdekeltjeivel nem sikerült időre kialakítani a megfelelő konszenzust<sup>48</sup>).

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.<sup>49</sup>

#### 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.

<sup>45</sup> EU VS, 4.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> Szilágyi 2015, Szilágyi 2014a.

<sup>48</sup> WRc plc 2015, 12.

<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> Korábbi kutatásainkban<sup>51</sup> 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 vízszolgáltatási* 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,<sup>52</sup> amelyben az Európai Unió Bizottsága és Németország – utóbbi oldalán beavatkozóként részt vett Magyarország<sup>53</sup> is – a Víz-keretirányelv költségmentes 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 kereskedelmi<sup>54</sup> vagy környezeti<sup>55</sup> értelemben kell alkalmazni. A vita tétje ugyanis az volt, hogy a költségmentes elvét vajon az európai vízkivételek<sup>56</sup> pusztán 21 százaléka

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> Szilágyi 2013, 167–180.

<sup>52</sup> Lásd a korábban hivatkozott C-525/12. sz. ügyet.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> Ennek elsődleges jogszabályhelyei: EUMSZ 57. cikk, 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikke.

<sup>55</sup> 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 amelyek feltételezik valamely emberi lény részvételét. Lásd a C-525/12. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 32. pontját és annak 39. lábjegyzetét.

<sup>56</sup> 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 munkánkban<sup>57</sup> fejtettünk ki részleteiben – az CJEU nem foglal egyértelmű állást az értelmezési vita e részében,<sup>58</sup> azonban az ítélet más részeitől 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*<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup>

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.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> 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

<sup>57</sup> Szilágyi 2015.

<sup>58</sup> V. ö. ezzel szemben a C-525/12. sz. ügy főtanácsnoki indítványának 59–63., valamint 68–70. pontjaival.

<sup>59</sup> Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve; elfogadta:1155/2016. Korm. határozat.

<sup>60</sup> VGT2, 1385–1386.

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> 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,<sup>63</sup> a WTO Titkárság egy 2005-ös anyagában<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup> 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 töréspontjai jórészt az EU Bizottság és az EU Parlament között húzódik, de az egyes tagállamok esetén is eltérő megközelítések élnek.<sup>66</sup> 2002-ben az EU Bizottság megbízásából készült egy tanulmány<sup>67</sup> a vízszektor liberalizációjáról, amely része volt annak az általános kísérletnek, amely során a közszolgáltatásokat kívánták liberalizálni.<sup>68</sup> Egyes szakértők az elkészült tanulmány hiányosságai között említik, hogy téves feltevésekkel próbálták

<sup>63</sup> Aylward et al 2009, 331.

<sup>64</sup> WTO 2005, 9.

<sup>65</sup> Hall & Thomas 2006, 7.

<sup>66</sup> Szilágyi 2013, 176–194.

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> 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.<sup>69</sup> Az EU Parlament mindenesetre elvetette a vízszektor EU jogalkotáson keresztül történő liberalizációját. Mindezek hatására az Európai Bizottság egy időre felhagyott a vízszektor liberalizálásának kísérletével.<sup>70</sup> A kérdés egy következő állomását képezte, azon *uniós polgári kezdeményezés*<sup>71</sup> 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),<sup>72</sup> másrészt pedig a *közszféra-magánszféra szerepvállalása a vízszektorban*, amely utóbbi kérdéskörnek szintén több megközelítése vetődhet fel: a vízszektor *liberalizációja* (deregularizációja) – *privatizációja*<sup>73</sup> vagy éppen *szorosabb szabályozása* (regularizációja) – *államosítása*<sup>74</sup> illetve (re)municipalizációja.<sup>75</sup>

## 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

<sup>69</sup> Hall & Lobina 2008, 6.

<sup>70</sup> Hall & Lobina 2008, 6–7.

<sup>71</sup> *European Citizens' Initiative Right2Water* 2012.

<sup>72</sup> Belényesi 2013, 237–244.

<sup>73</sup> 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 nevezjük azt a folyamatot, amelynek során [a] a közjavak magánjóságokká válnak, illetve [b] a magánszektor a közigazgatás megbízásából lát el közfeladatot, vagy egyébként közösségi érdekeltséggel feladatot végez.*”

<sup>74</sup> A magyar jogirodalom kapcsán lásd különösen Horváth M & Péteri 2013; Szilágyi 2013, 163–214.

<sup>75</sup> *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;<sup>76</sup> 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).<sup>77</sup>

Jól bizonyítja a vízhez való jog iránti társadalmi igényt azon *uniós polgári kezdeményezés*<sup>78</sup> 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,<sup>79</sup> és egy meglehetősen erős hangvételű határozatot<sup>80</sup> fogalmazott meg ennek kapcsán. A határozat bírálta az Európai Bizottságnak az ügyben kiadott eddigi közleményét<sup>81</sup> 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.

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> Míndezt bemutatja: Fórika 2017.

<sup>78</sup> *European Citizens' Initiative Right2Water* 2012.

<sup>79</sup> 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.

<sup>80</sup> Európai Parlament Környezetvédelmi Bizottság, *Right2water citizens' initiative: Commission must act, say MEPs*, Press Releases, 2015. június 25.

<sup>81</sup> Európai Bizottság, *Közlemény a „Minden embernek joga van a vízhez és a megfelelő higiénes körülményekhez! A víz közjő, 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, sikereszám továbbá amellell, hogy a biztonságos ivóvízhez és a megfelelő higiénés körülményekhez való egyetemes hozzáférést ismerje el az Európai Unió Alapjogi Chartája.”<sup>82</sup>

## 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*<sup>83</sup> 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*’<sup>84</sup> érdeklődésének középpontjába került. Alaptézis ugyanis, hogy a vizek előfordulása időben és térben változó; de vajon melyik az a pont, amiktől 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

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> Lásd a C-525/12. ügyet.

<sup>84</sup> A vízszemléletű kormányzás koncepciójáról lásd Szilágyi 2018b, 23–30. és 53–121.

előírásai? Az ‘*integrált vízgazdálkodás*’<sup>85</sup> 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. ‘*társzempléltű vízgazdálkodás*’ koncepciója<sup>86</sup> 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 jázásokban nem.*”<sup>87</sup> Az EU Szolidaritási Alapjának felhasználására már sor került vízhez kapcsolódó káresemény kapcsán.<sup>88</sup> 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.

<sup>85</sup> 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.

<sup>86</sup> Szilágyi 2018b, 140–145.

<sup>87</sup> ÁKI Preambulum (8) pontja.

<sup>88</sup> 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](http://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 vízgyűjtőbőz'*, 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 bíróságot*. 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. vízbíróságot (*water court*), ugyanakkor – nevük ellenére – nem vitarendezési szerepet töltenek, hanem mint kormányzati szervek foglalkoznak a vízzel.<sup>89</sup>

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 koncentrálnak. 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.

<sup>89</sup> 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 mechanizmusa<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup> 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.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> VKI 12. cikk. Lásd még Szilágyi 2013, 139.

<sup>91</sup> *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.

<sup>92</sup> 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](http://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 szennyvíz 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.psiu.org/reports/2006-03-WE-GATS.doc](http://www.psiu.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](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](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](http://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.