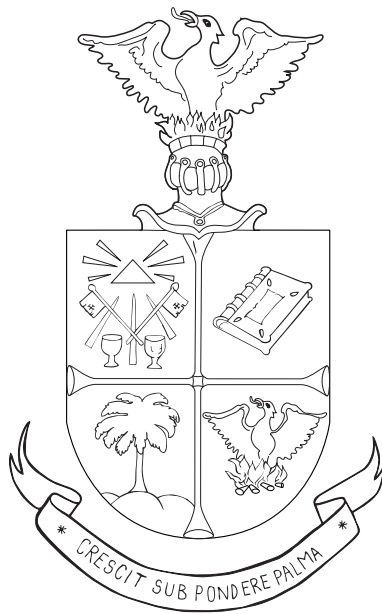


Glossa Iuridica

XI. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2024

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Köbel Szilvia,
Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter, Móré Sándor,
Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István,
Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András,
Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Trócsányi László, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

ISSN 2064-6887

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

A TERMÉSZETI ERŐFORRÁSOK VÉDELME ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSEI

CZINE ÁGNES
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Absztrakt

Környezetünk védelmének gondolata nem újkeletű, már a Bibliában is szerepelt erre vonatkozó utalás, de talán sosem volt még ennyire időszerű. A jogi szabályozásnak fontos szerepe van a környezetvédelem fenntartásában és fejlesztésében, így több jogág is foglalkozik az erre vonatkozó kérdésekkel. A szerző a magyar alkotmányjog és annak alapjául szolgáló Alaptörvény szempontjából tárgyalja különösen a nemzeti vagyonnal és a felszín alatti vizek védelmével kapcsolatos alkotmánybírószági gyakorlatot. A határozatok egyértelműen tanúsítják, hogy a környezetvédelem nem csupán az államcélok deklaratív megfogalmazásának szintjén jelenik meg bennük, hanem az egyéni jogvédelemhez kapcsolódó módon is.

Kulcsszavak: Alaptörvény, egészséges környezethez való jog, egészséghez való jog, nemzeti vagyon, természeti erőforrások, elővigyázatosság elve, felszín alatti vizek védelme

CONSTITUTIONAL QUESTIONS RELATING TO
THE PROTECTION OF NATURAL RESOURCES

Abstract

The idea of protecting our environment is not a new one, it was mentioned in the Bible, but perhaps never before has it been so timely. Legal regulation has an important role to play in maintaining and improving environmental protection, and several branches of law are concerned with this issue. In particular, the author discusses the practice of the Constitutional Court in relation to national property and the protection of groundwater from the perspective of Hungarian constitutional law and the underlying Fundamental Law. The decisions clearly attest that environmental protection is not only present in them at the level of declarative formulation of state objectives, but also in a way related to individual legal protection.

Keywords: Fundamental Law, right to a healthy environment, right to health, national property, natural resources, precautionary principle, groundwater protection

*„A természet örök könyvét forgatni ne szűnjél:
Benne az istennek képe leírva nagyon.”
(Vörösmarty Mihály, 1842)*

1. Bevezetés

A környezet és a természet szépsége és védelme már a Bibliában, az Ószövetségben és az Újszövetségben is megmutatkozik. 121 állatfajról és 80 (míg mások szerint megközelítőleg kétszázféle) növényről olvashatunk az özönvíz története (Noé bárkája) kapcsán, illetve később, s nem csupán a teremtésükről, vagy éppen a megmentésükről, hanem gyakran szerepelnek hasonlatokban, példabeszédekben is.¹ Tehát akár azt is mondhatnánk, hogy az első ismert, nagy környezetvédő, akinek mai élővilágunk még meglévő szépségét és változatosságát köszönhetjük, Noé volt. Nemcsak őseinkben ébredt fel a féltő gondoskodás azonban a természet és élővilág vonatkozásában. Környezetünk védelme korunk talán egyik legfontosabb feladata, mert az élővilág károsodása, a természet szennyezése, a globális felmelegedés és még sorolhatnánk az életet fenyegető körülményeket, olyan változásokat és katasztrófákat okozhatnak, amelyhez képest a bibliai özönvíz egy túlélhető forgatókönyvnek tűnik. Bármilyen furcsa is első pillantásra, de a környezetvédelemre mindig oda kell figyelni, még akkor is, amikor katonai akciókat hajtanak végre vagy háborúkat folytatnak, amelyek célja a pusztítás. Hiába szereznek meg ugyanis egy területet a győztesek, ha emberi lakhatásra vagy mezőgazdasági termelésre alkalmatlanná válik a vegyi vagy nukleáris szennyezés miatt. Tudomásul kell vennünk, hogy bolygónk egyre kisebb lesz abból a szempontból, hogy az egyik felén bekövetkező környezeti változás az egész planéta sorsára kihatással lehet. Ezek a felismerések vezettek oda, hogy számos jogág, különösen a nemzetközi jog, az alkotmányjog, a civilisztika, és kis késéssel a büntetőjog is felsorakozott a maga eszközeivel a környezet védelmében.

A természet és a környezet védelmének legfontosabb alapelveit jogrendszerünk alappillére, az Alaptörvény is tartalmazza. Az Alaptörvény preambuluma deklarálja, hogy „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és

1 1Mózes 6:9-11:32. <https://zsido.com/fejezetek/biblia-noe/> (2024. 02. 05); Biblia/ Teremtés Könyve/8. fejezet. <https://szentiras.hu/SZIT/Ter8> (2024. 02. 05)

természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Az Alaptörvény hatályba lépésével egyúttal megjelent Magyarországon alkotmányos szinten az egészséges környezet fenntartásának és megőrzésének elve. Az Alaptörvény P) cikke ugyanis kimondja, hogy „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

Az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése kifejezetten utal a fenntartható fejlődés követelményére. Eszerint „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”

A környezet védelmének alapjogi vetülete az Alaptörvény XX. és XXI. cikkében jelenik meg. A XX. cikk kimondja, hogy „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog érvényesülését „Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” A XXI. cikk (1) bekezdése szerint „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Az egészséges környezethez való jog szabályozása nem az Alaptörvény újdonossága. Azt már a korábbi Alkotmány is szabályozta, még hozzá az I. fejezetében, az Általános rendelkezések között. Az Alkotmány 18. §-a az Alaptörvény idézett XXI. cikk (1) bekezdésével egyezően mondta ki, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

Az Alkotmány szabályozásához képest ugyanakkor többletként jelenik meg az Alaptörvény XXI. cikkében a károkozó felelősségére való utalás a környezetben okozott kár esetén, valamint a szennyező hulladék országba való behozatalának tilalma. Így az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése értelmében: „Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” Az Alaptörvény ezzel a rendelkezéssel alkotmányos szintre emeli a szennyező-fizet elvét, amely szerint a környezeti károkozás esetén a károkozót helyreállítási kötelezettség terheli. Ez előrelépést jelent a korábbi Alkotmányhoz képest, mivel a szabály a környezet megóvásának mindenki számára kötelező, konkrét kötelezettségeit deklarálja.

Az Alaptörvény – különösen annak P) cikk (1) bekezdése – a természeti erőforrásokat – külön is nevesítve az erdőket és a biológiai sokféleséget – a nemzet közös örökségének tekinti, amelynek „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”.

Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy az egészséges környezethez való jog eltérő szemléletű jogvédelmet igényel, mint más alapjogok.² Ennek oka, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg. Az egészséges környezethez való jog védelme körében ezért kiemelt szempont a védelem elért szintjének a fenntartása és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

Az Alkotmánybíróság döntéseinek ezért egyik legfontosabb üzenete, hogy a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. Ez a követelményrendszer lényegében azt kívánja biztosítani, hogy a jelenkor döntései a későbbi generációkat ne állítsák kényszerpályára, és a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk.³

A környezetvédelem kötelezettsége mindenkit terhel függetlenül attól, hogy polgári, civil, vagy katonai személyről, illetve szervezetről beszélünk.

Számos hazai és nemzetközi tanulmány jut arra, a sajnós már szemmel látható következtetésre, hogy „a környezetvédelmi problémák a 20. század második felében jelentősen megnövekedtek⁴ és ennek oka a környezet egyre fokozódó igénybevétele, ami nemzetközi és országos szinten egyaránt megkövetelte a környezetvédelem előtérbe kerülését”.⁵ A növekvő gazdasági termelés és a fogyasztói társadalom állandóan jelentkező igényei nagymértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a környezeti problémák egyre erőteljesebbekké váltak. Ezek a problémák tulajdonképpen valamennyi környezeti elem, így a föld, a víz, a levegő vonatkozásában is megnövekedtek. A környezetvédelemmel foglalkozó tanulmányok a tengeren innen és túl számos környezetszennyezési esetta-

2 16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [45], 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [87].

3 CZINE Ágnes: *A természet és a környezet védelme az Alaptörvényben*. In: DOMOKOS Andrea (szerk.): *A természet, környezet büntetőjogi védelme*. Budapest, KRE ÁJK, 2022, 11-12.

4 PAULOVICS Anita - JÁMBOR Adrienn: *A környezetvédelem alkotmányjogi alapjai*. *MJSZ*, 2021, 3. különszám, 407.

5 REGŐS Franciska: *A nemzetközi környezetvédelmi jog fejlődésének főbb állomásai*. *IAS*, 2021/2, 307.

nulmányt mutatnak be.⁶ Ezek közé tartozik a kaliforniai Szilícium-völgyben⁷ az oldószerek kioldódása miatti jelentős szennyeződés is. A konkrét esetek a figyelmet a nemzetközi összefogásra irányították, annak plasztikussá tétele mellett, hogy egy-egy környezetvédelmi probléma már csepp a tengerben módra látszik, azaz valójában az egész emberiséget érintő és már nem elodázható feladatösszességet és óriásokat is megrémítő kihívást jelent.

2. A környezetvédelem iránti nemzetközi összefogás első jelei

A környezetvédelem fontosságára már évtizedekkel ezelőtt felhívták a figyelmet, a különböző értelmiségi (tudós) társaságok. 1970. április 22-én tartották meg az Egyesült Államokban a Föld Napja rendezvényt, ami ma már globális mozgalom. 1972. június 5-én – ez ma a Környezetvédelmi Világnap – ült össze Stockholmban az ENSZ Emberi Környezet Konferenciája. A stockholmi környezetvédelmi világértelkezleten 113 állam delegációja vett részt. A tanácskozáson a fő figyelem a természeti környezet (levegő, víz, talaj, élővilág ökológiai rendszere) veszélyeztetettségeire irányult. Látható tehát, hogy a környezet és a természet védelme ma már nem idea, hanem az egész bolygónk egyik legfontosabb feladata.⁸

3. A környezetvédelem legfontosabb nemzetközi stációi

A környezetvédelem nemzetközi kialakulása során az első meghatározó álmások egyike volt a Természetvédelmi Világszervezet, azaz a WWF (World

6 CRAMER, Rick, SHULTZ, Jun Lu Mike, PLANK, Colin, LEVINE, Herb: Use of Environmental Sequence Stratigraphy (ESS) as an Environmental Forensic Tool to Identify Chlorinated Solvent Sources at a Complex Site in Silicon Valley, California. *Journal of Environmental Protection*, 2018/9, 554-555.

7 CRAMER, SHULTZ, PLANK, LEVINE i. m. 554-555.

8 Ennek előzményeként érdemes felidézni U Thant, az ENSZ főtitkárának 1969-ben – az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanács 17. ülészakán – elmondott szavait: „Az emberiség történelme során most első ízben vagyunk tanúi egy olyan világviszonylatú válság kibontakozásának, amely mind a fejlett, mind a fejlődő országokat érinti; az emberi környezet válságáról van szó. [...] Ha a jelenlegi irányzatok továbbra is érvényesülnek, biztosra vehető, hogy veszélybe kerül az élet a földgolyónkon. Ezért sürgősen fel kell hívni a világ figyelmét azokra a problémákra, amelyek megakadályozhatják az emberiséget abban, hogy legmagasabb rendű törekvéseink megvalósulását lehetővé tevő környezetben éljen.” <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/TenyekKonyvetenyek-konyve-1/zold-19B21/fuggelek-1ADB1/a-fold-csucskok-1ADD3/stockholm-1972-1ADD4/> (2024. 02. 05)

Wide Fund for Nature) 1961-ben történő megalakulása. A WWF ma a világ legnagyobb természetvédelmi civil szervezete. A több mint 100 országában jelen lévő szervezet a természeti értékek védelméért és a fenntartható jövőért dolgozik. A szervezet célja a biológiai sokféleség megőrzése, a környezeti szennyezések csökkentése, a természeti erőforrások hosszútávon fenntartható használatának elősegítése, a megújuló energiaforrások használatának ösztönzése, valamint a fenntartható élelmiszertermelés.⁹

A WWF megalakulása mellett meghatározó esemény volt továbbá a Greenpeace megalakulása. A Greenpeace-t 1971-ben alapították békemozgalmi aktivisták a kanadai Vancouverben azzal a céllal, hogy az amerikai kísérleti atomrobbantások beszüntetését követeljék. Jelenleg a világ egyik legnagyobb független természetvédelmi szervezete. Története során a szervezet jelentős eredményeket ért el azáltal, hogy kampányaival széles körben hívja fel a figyelmet a környezetvédelem fontosságára.

Látható, hogy a környezetvédelem fontosságának először a civil mozgalmak adtak hangot. Ennek hatására „Ember és Bioszféra Program” címmel az ENSZ Nevelésügyi Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) kutatási programot indított a természeti környezet megóvásáért.

4. A nemzeti vagyon alaptörvényi szabályai és a nemzeti vagyon köre

Az Alaptörvény a magyar állam és az önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg, és ezzel összhangban állapítja meg az azzal való gazdálkodás célját. Ennek megfelelően a nemzeti vagyon kezelése nem szolgálhat magánérdekeket, hanem azt a közösség javára kell használni, kiemelt figyelmet fordítva a végességükre tekintettel védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon a jövő generációk számára is szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben rendelkezésre álljon. Az Alaptörvény sarkalatos törvényben rendeli el megállapítani ezen vagyongazdálkodás módját és a nemzeti vagyon védelmét, megőrzését szolgáló intézkedéseket. A fenti, nevesített követelmények szükségessé tehetik, hogy az állam bizonyos vagyonelemek tulajdonát és egyes tevékenységek végzését kizárólagosan önmagának tartsa fenn, továbbá, hogy a nemzeti vagyon egy részét fokozottabb védelem alá helyezze. Ennek részletes szabályozása ugyancsak sarkalatos törvényben történik.

Az állami tulajdon tárgyait az Alaptörvény hatályba lépése előtt a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.)

⁹ <https://wwf.hu/rolunk/nemzetkozi-wwf/> (2024.02. 05)

határozta meg. E szerint „Ha törvény eltérően nem rendelkezik, kizárólag az állam tulajdonában vannak a) a föld méhének kincsei, b) a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvizek és természetes tavak, valamint ezek medre, c) a folyóvíz elhagyott medre és a folyóvízben újonnan keletkezett sziget, d) az országos közutak, az országos törzshálózati vasúti pályák, a nemzetközi kereskedelmi repülőtér, továbbá az ország területe feletti légtér, e) a távközlésre felhasználható frekvenciák, f) a hírközlő hálózatok működéséhez, hírközlési szolgáltatások nyújtásához, illetőleg hírközlő hálózatok és szolgáltatások együttműködéséhez szükséges azonosítók és ezek tartományai.” (172. §)

A régi Ptk. rendelkezései szerint a kizárólag állami tulajdonban álló dolog birtokát, használatát, hasznai szedésének jogát az állam – törvényben szabályozott módon – másnak átengedheti. (rég. Ptk. 174. §). E mellett a régi Ptk. kimondta azt is, hogy az állam az egyes vagyontárgyait másra bízhatja, – a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően – ez utóbbi gyakorolja a tulajdonost a polgári jogi kapcsolatokban megillető jogokat, és teljesíti a tulajdonos ilyen kötelezettségeit (rég. Ptk. 175. §).

A nemzeti vagyon körét a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXLVI. törvény (Nvtv.) határozza meg. E törvény 4. §-a szerint az állam kizárólagos tulajdonába tartozik – egyebek mellett – a föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön; a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, valamint az Nvtv. 1. mellékletében meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre; az Nvtv. 1. mellékletben meghatározott csatornák, tározók, árvízvédelmi fővédvonalak és egyéb vízi létesítmények, valamint az állami tulajdonban álló vízi közművek; a barlang; a földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény szerinti biztonsági földgáztároló.

5. A természeti erőforrások alkotmányos védelme általában

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a „természeti erőforrások [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy „közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit [...] olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának

általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa” (Indokolás [28]). Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy az Alaptörvény e cikkéből következően „a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása” (Indokolás [33]). Ez a követelményrendszer tehát lényegében azt kívánja biztosítani, hogy a jelenkor döntései a későbbi generációkat ne állítsák kényszerpályára, és a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért következetes abban a kérdésben, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy „A környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam - amíg jogi védelem egyáltalán szükséges - az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.”¹⁰

A fenti szempontok miatt az egészséges környezethez való jog védelmi rendszerében a megelőzésnek és az elővigyázatosság elvének meghatározó jelentősége van. Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban kifejezetten hangsúlyozta, hogy a környezet megóvása érdekében „a jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie, melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be” (Indokolás [75]). Egy másik határozatában az Alkotmánybíróság szintén kiemelte, hogy „Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be”.¹¹ Az elővigyázatosság elvét tehát az Alkotmánybíróság korábban is alkalmazta gyakorlatában.

Az elővigyázatosság elve ugyanakkor nemcsak a hazai alkotmánybírósági gyakorlatban, hanem az uniós jogban is kiemelt szerepet tölt be. Az Európai

10 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 140-141.; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109].

11 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [45].

Unió Működéséről szóló szerződés XX. Címe („Környezet”) kifejezetten utal ugyanis az elővigyázatosság elvére, mint az uniós környezetpolitika egyik általános elvére [191. cikk (2) bekezdés]. Ennek lényege, hogy olyan kockázatok tekintetében is alkalmazhatók intézkedések, amelyek a károsodás veszélyével járnak ugyan, de a kár tényleges bekövetkezése tudományos módszerekkel teljes bizonyossággal nem igazolható. Vagyis az elővigyázatosság elve olyan kockázatkezelési eszköz, amelyet az emberi egészségre vagy környezetre valószínűsíthetően káros kockázat tekintetében akkor lehet alkalmazni, ha a tudomány bizonytalan egy adott intézkedés hatásában.¹² Az elővigyázatosság elvét emellett a nemzetközi jog (így különösen a Biológiai Sokféleség Egyezmény, az 1995. évi LXXXII. törvénnyel kihirdetett ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye, a 2004. évi CIX. törvénnyel kihirdetett Biológiai Sokféleség Egyezmény Cartagena Jegyzőkönyve a Biológiai Biztonságról) és a nemzetközi joggyakorlat [Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB), Tatar kontra Románia (67021/01), 2009. január 27.] is ismeri, és alkalmazza. Az EJEB a hivatkozott döntésében kiemelte, hogy az államoknak a károsodás veszélye esetén fel kell mérniük a kockázatokat, és meg kell tenniük a védekezéshez és megelőzéshez szükséges lépéseket. A kockázatok felmérésének kötelezettsége pedig a tevékenység engedélyezésekor, és annak gyakorlása során is folyamatosan fennáll.

6. A felszín alatti vizek alkotmányos védelme

Az Alkotmánybíróság a fentiekben hivatkozott alkotmányos szempontokat a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatban az engedély és bejelentés nélkül létesíthető – a felszín alatti vízkészleteket használó – vízilétesítményekre vonatkozó szabályozás alkotmányos megítélésével összefüggésben az alábbiak szerint alkalmazta.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította: tekintettel arra, hogy a felszín alatti vizek korlátozottan megújuló erőforrásnak tekinthetők, ezért azok használata során nem lehet eltekinteni a megújulási képességük mértékétől. A hatóságok engedélye, illetőleg bejelentés nélkül létesített kutak esetében az államnak nem nyílik lehetősége, hogy a vízhasználat észszerűsítését ösztönözze, például a vízkészletjárulék formájában. Márpedig az a szabályozás, amely nem ösztönöz a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra, sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó azon követelményt is, miszerint a jelen nemzedékei csak annyiban használhatják

12 http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_2.5.1.pdf (2024. 02. 05)

szabadon a rendelkezésre álló erőforrásokat, amennyiben tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit is.¹³ Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy az engedély nélkül, ezáltal szakmai és minőségi előírások következmények nélküli figyelmen kívül hagyásának lehetőségével létesíthető kutak okozta minőségi 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. Más stratégiai dokumentumok mellett például Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgyűjtő-gazdálkodási terve is megállapítja, hogy a felszín alatti vízbázisok több mint fele sérülékeny, mert olyan természeti-földtani környezetben található, ahol a terepfelszín alá kerülő szennyező anyagok lejuthatnak a vízellátást biztosító vizekbe. A hatóságok az előzetesen kiadásra kerülő vízjogi engedélyek révén meghatározhatják, hogy mely földrajzi területen milyen technológia alkalmazásával, milyen mélységben lehetséges biztonságosan új kutak létesítése, mely kutak működésének folyamatos ellenőrzése is biztosított azáltal, hogy mind a létesítés pontos helyszíne, mind az előírt szakmai követelmények pontosan ismertek a hatóság számára. Abban az esetben azonban, ha a hatóságoknak nincs hivatalos tudomásuk az egyes kutak helyéről, már önmagában is megnövekedhet annak kockázata, hogy egyes kutak működése teljes mértékben a hatóságok tudomásán kívülre kerül, ezáltal sem a kutak létesítésére vonatkozó előzetes szakmai előírások érvényesítése, sem pedig a működés utólagos ellenőrzésének hatékonysága nem biztosítható. A nem szakszerűen kialakított kutak pedig összeköthetik a már egyébként is szennyezett talajvizet a vízadó rétegekkel, illetőleg az ezekből a kutakból kinyert víz akár az ivóvízrendszerbe is bekerülhet, ami akár már rövidtávon is közegészségügyi problémákat okozhat. Tekintettel a felszín alatti vizek regenerálódási képességének korlátozottságára, a felszín alatti vizek jelenben történő elszennyezése lehetőségének megteremtése ellentétes a P) cikk (1) bekezdéséből fakadó azon kötelezettséggel is, miszerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogyan azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk.¹⁴ Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra is, hogy „Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében ugyanis az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet álla-

13 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33].

14 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33].

potának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be”¹⁵, illetőleg arra is, hogy a környezet hatékony védelme szempontjából az előzetes hatósági engedélyezésben megtestesülő megelőzés elvének kell elsőbbséget élveznie az utólagos szankcionálás lehetőségét biztosító, és csupán a további károkozások elkerülésére alkalmazható szennyező fizet elvével szemben.

Ebben a konkrét esetben a rendelkezésre álló állásfoglalások, szakértői vélemények alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy az engedély és nyilvántartásba vétel nélküli beavatkozás a vízrétegekbe a szennyeződés, és ez által az ivóvízbázis csökkenésének reális kockázatát hordja magában. Különösen fontos kiemelni az MTA állásfoglalásából azt a megállapítást, amely szerint „Az engedély és bejelentési kötelezettség nélküli kút kivitelezés, valamint az ellenőrzés nélküli üzemeltetés miatt igen nagy a kockázata a jelenleg tiszta és védettnek tekintett vízadók elszennyezésének, vagy a már szennyezett és nem szennyezett vízadó rétegek nem szándékolt összekötésének tovább rontva a helyzetet több területen hazánkban.”

A fentiek mellett a konkrét ügyben lényeges értékelési szempontokat hordoznak magukban a következő tények is. Magyarország a Kárpát-medence, a földtani nevezéktan szerint a „Pannon-medence” központi részén fekszik. A medencét döntően törmelékeny üledékes kőzetek – kavics, homok, kőzetliszt, agyag – töltik ki, de keményebb kristályos kőzetek – mészkő, dolomit, vulkanitok, gránit – is előfordulnak az ország egyötödén. A kőzettani felépítés nagyban meghatározza egy-egy terület hidrogeológiai tulajdonságait, azaz a felszín alatti vizek nyugalmi vízszintjét a felszíntől, áramlását, utánpótlódását, kémiai összetételét. Az Alföldön kb. 1000 méter mélységig a porózus homokkavics üledékekben viszonylag gyors a víz áramlása, így a szennyeződés is gyorsan terjed. Ezért az Alföldön az állattenyésztés, a lakossági szennyvíz, a korábbi túlzott műtrágyázás és az ellenőrizetlen, engedély nélküli talajvízkutak miatt a vizek 60-80 méteres mélységig már most is szennyezettek, főként nitráttal. A jelenlegi ivóvízkivétel jellemzően 30-1200 méteres mélységből történik. Ez alatt az úgynevezett fosszilis (több százezer éves) vizek természetes sótartalma már nem teszi a vizet fogyasztásra alkalmassá. Egyes kutak vizének arzéntartalma jelenleg is egészségügyi kockázat (nem a tisztazugi légyvíz miatt). A középhegységi területeken a karbonátkőzetekben (mészkő, dolomit) lévő karsztvizek még érzékenyebbek a felszínről jövő szennyeződésekre, amely szennyeződés napok alatt el tud jutni az ivóvízhálózatba. Hazánkban a becslések szerint jelenleg is több tízezer sekély (10-100 m) talajvízkút van, ame-

15 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49].

lyek jelentős része engedély nélküli és szakszerűtlenül kivitelezett. Ez utóbbi abban nyilvánul meg, hogy a beszűrődött vízadó réteg felett nem töltötték ki cementtel a fúróluk gyűrűsterét, tehát a felső szennyezett vízadóból a szennyezett víz eláramlik a még tiszta rétegekbe. A sekély talajvízkészlet fokozott kitermelése az ún. nyugalmi talajvízszint további csökkenését okozza, amely már így is több métert süllyedt az elmúlt évtizedekben, a talaj kiszáradását és termőképességének romlását okozva. Ezzel összefüggésben az MTA állásfoglalása is kiemelte, hogy a legnagyobb veszélyt a szakértelem nélküli tömeges kútlétesítés jelentheti. Ennek oka, hogy „A rosszul kialakított cementezett kutak szinte vertikális gravitációs ejtő kútként szolgálhatnak a különböző típusú szennyeződések felszín alá juttatásában. Azután pedig a felszín alatti áramlások révén a vízben oldott szennyeződések horizontális, vagy akár vertikális irányú tovább terjedése megállíthatatlan.”

Végül a konkrét ügyben lényeges kiemelni azt is, hogy az Nvtv. 4. § (1) bekezdés d) pontja alapján a felszín alatti vizek az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak. Ebből következően pedig a felszín alatti vizek tulajdonjoga elválik az ingatlan tulajdonosának tulajdonjától, és a tulajdonos nem tekintheti a saját tulajdonának a földjén ásott/fúrt kútból kinyert vizet. Az államnak pedig a felszín alatti vizek - mint nemzeti vagyon - védelmére vonatkozóan kiemelt kötelezettségei vannak.

Összességében tehát megállapítható, hogy a vízjogi engedélyezési eljárás fenntartása a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi megőrzésének az egyik fontos garanciája. A hatóságok ugyanis kizárólag az előzetesen kiadásra kerülő vízjogi engedélyek révén tudják meghatározni az egyes földrajzi területeken, hogy milyen technológia alkalmazásával, milyen mélységben lehetséges biztonságosan új kutak létesítése.

7. A nemzeti vagyon átruházása

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétel. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétel mellett. Ez a rendelkezés a biztosítéka annak, hogy a nemzeti vagyon ne mindenfajta korlátozás nélkül legyen elidegeníthető, hanem csak törvényben meghatározott célból, főszabályként az

értékarányosság követelményét érvényesítve. A követelmény figyelembevétele alól törvény kivételt tehet, de ilyen esetben igazolásra szorul, hogy a tulajdon átruházása annak a nemzeti vagyonban való megtartásával és hasznosításával összemérhető közérdeket szolgál. Az állam és az önkormányzatok is tehát e kettős korlát szem előtt tartásával rendelkezhetnek a nemzeti vagyon felett.

Mindannyiunk felelőssége, hogy Földünk ne csak egy szép emlék legyen.