



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-277/2021. számú ügyben
a Budapest, XVIII. kerület Cséry hulladéklerakó-telepen folytatott
kármentesítési eljárással összefüggésben
(Előzmény ügy: 926/2020)

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Érintett szervek:

- Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság
- Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi, Természetvédelmi, Hulladékgazdálkodási és Bányafelügyeleti Főosztály
- Budapest Főváros Kormányhivatal X. Kerületi Hivatala Népegészségügyi Osztály

2021.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
közös jelentése
az AJB-277/2021. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindulása

Állampolgári panaszbeadvány érkezett a Budapest, XVIII. kerületi Cséry hulladéklerakó-telepen (telephely) a Fővárosi Településtudományi és Környezetvédelmi Kft. (a továbbiakban: FTSZV Kft.) által a 2010-es évek elején jogellenesen lerakott veszélyes hulladék környezetkárosítása, valamint a kármentesítés elmaradása miatt. A panasz szerint az illegálisan elhelyezett veszélyes hulladék következtében a földtani közegben és a felszín alatti vízben okozott környezetkárosítás a Pestszentimrén lakók egészségét is veszélyezteti a lakosság által használt talajvíz kutakon keresztül. A panaszos aggódik a kármentesítési eljárás időbeli elhúzódása, valamint amiatt, hogy a kerületi lakosságnak – véleménye szerint – nincs tudomása a környezetkárosítás tényéről. Álláspontja szerint előfordulhat, hogy a kármentesítés műszaki beavatkozására évekig kell várni.

A beadvány alapján az Alaptörvény XX. cikkében megfogalmazott testi és lelki egészséghez való joggal, a XXI. cikkében megfogalmazott egészséges környezethez való joggal és a nemzet közös örökségéhez tartozó természeti erőforrásokról rendelkező P) cikkével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

Ennek során megkerestük a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságot, mint vízvédelmi hatóságot, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályát (amely a vizsgálat indítása óta eltelt időben átalakult Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi, Természetvédelmi, Hulladékgazdálkodási és Bányafelügyeleti Főosztályra), mint környezetvédelmi hatóságot, és Budapest Főváros Kormányhivatal X. Kerületi Hivatala Népegészségügyi Osztályát az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

A környezetvédelmi hatósági szervezetrendszer és ezen belül a vízvédelmi hatóság több átalakításon is átesett 2010 óta. A jelentésben ezért általánosan környezetvédelmi hatóságként említjük azt a szervezetet, amely az adott időpillanatban környezetvédelmi hatósági jogkörrel bírt, kivéve ott, ahol a szöveg értelme megkívánja az éppen eljáró szervezet pontos megnevezését.

Az érintett alkotmányos jogok

- *A testi és lelki egészséghez való jog* „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország [...] az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk]
- *Az egészséges környezethez való jog* „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” [Alaptörvény XXI. cikk]
- *A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége:* „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a

vízészlet, 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.” [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Ktv.)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv.)
- a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet
- a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet
- az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos a kármentesítési eljárás elhúzódása, a talajvízben található szennyezés, a szennyezett talajvizet használó lakossági kutak és az FTSZV Kft. által a 2010-es évek elején jogellenesen lerakott veszélyes hulladék által okozott környezetkárosítás miatt fordult hivatalunkhoz, az érintett lakosság egészségének védelme érdekében.

A rendelkezésünkre álló tájékoztatásokból és iratokból az derül ki, hogy a telephelyen 1945 előtt ipari-szolgáltató egységek működtek, 1945 után pedig állami, vagy államosított vállalatok szállítottak be hulladékot a telephelyre. Az ezen cégek által beszállított hulladék a lakosságtól behordott nem veszélyes hulladékkal keveredve került lerakásra és a hulladékot az évtizedek során többször átmozgatták. Végeredményként az ipari eredetű szennyezőanyagok az egész hulladéktömeget elszennyezték, tehát a beszállított részarányánál sokkal nagyobb hulladékmennyiség elszennyezését okozták az egykori ipari szervezetek és intézmények. Ezen vállalatok tevékenységéért, a keletkezett „történeti károk” felszámolásáért a magyar államnak kell helyt állnia, amely ez esetben a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-t (a továbbiakban: MNV Zrt.) jelenti. Az FTSZV Kft. pedig az általa jogellenesen lerakott veszélyes hulladék tekintetében bír felelősséggel. Az FTSZV Kft.-t terhelő összeg a teljes kármentesítés becsült költségének körülbelül 1%-a.

Összességében tehát az adott területen nem az FTSZV Kft. által okozott szennyezés kármentesítéséről van szó, hanem az egész telephelyet érintő, az 1945-től több évtizeden át zajló szennyezés következményeinek felszámolásáról.

A panaszbeadvány, a megkeresett szervek tájékoztatásában foglaltak, valamint a megküldött iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

1. A Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályának válasza (környezetvédelmi hatóság)

A környezetvédelmi hatóság összefoglalóan ismertette, hogy a tárgyi területen 2008 óta folyamatban van környezeti kármentesítés. A kármentesítési eljárás mellett két hulladékgazdálkodási eljárás és egy környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás is indult. Ezen hatósági eljárások iratait a környezetvédelmi hatóság részünkre megküldte.

A tájékoztatásban többek között arról számolt be, hogy **az elvégzett tényfeltárásról szóló záródokumentáció és kármentesítési monitoring terv a környezetvédelmi hatóság részére 2017. február 10-én került benyújtásra.** A tervben foglaltak szerint a területen

elhelyezett hulladékot feltöltés az alatta lévő talajvíztestben jelentős mértékű szennyeződést eredményezett, amely szennyeződés déli, dél-nyugati irányban átlépve a telephelyként használt ingatlan határát, összesen 601 ingatlant érint. Ennek alapján a környezetvédelmi hatóság határozatával a földtani közeg és felszín alatti víz tekintetében **az MNV Zrt.-t és az FTSZV Kft.-t egyetemlegesen beavatkozási terv készítésére és 22 darab talajvíz monitoring kútból álló kármentesítési monitoring rendszer kiépítésére kötelezte.** Egyúttal egyes területhasználati (lakossági és ipari) kategóriákba eső területek érintett közegeire vonatkozóan, reverz kockázatbecsléssel számított (D) kármentesítési célállapot határértéket állapított meg.

A telephely 2017. június hónapban Budapest Főváros Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) tulajdonába került az ingatlan tulajdonjog átruházásával. Az FTSZV Kft. számára a határozatban megállapított kötelezettségek a továbbiakban az Önkormányzatot terhelik.¹

Az Önkormányzat 2017. november 6-án a környezetvédelmi hatóság részére benyújtotta a beavatkozási tervet. Ez alapján a környezetvédelmi hatóság **2018. február 10-én véglegessé vált határozatával az MNV Zrt.-t és az Önkormányzatot egyetemlegesen kötelezte beavatkozás és a beavatkozás alatti kármentesítési monitoring végzésére, valamint negyedévente adatszolgáltatási kötelezettséget írt elő (előrehaladási jelentések).** A jelentéseket a környezetvédelmi hatóság részére kell megküldeni.

Az első tájékoztató levelet követően 2019-ben további kérdésekkel fordultunk a környezetvédelmi hatósághoz. Arra a kérdésre, hogy történt-e érdemi intézkedés, műszaki beavatkozás, vagy annak előkészítése a 2019. év első negyedévét követően, a környezetvédelmi hatóság arról tájékoztatott, hogy a 2019. év I. és II. negyedéveire vonatkozó jelentések szerint talajvíz monitoring tevékenységet végeztek a területen.

Az első tájékoztatóból az derült ki, hogy a területen 2008. év óta van folyamatban kármentesítési eljárás. A csatolt dokumentumok szerint **2005-ben teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálatot írt elő a Közép-Duna völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség).** A felülvizsgálat keretén belül a felszín alatti víz és földtani közegre vonatkozóan részletes tényfeltárás végzésére adott kötelezést a Felügyelőség. A „Kármentesítési monitoring rendszer üzemeltetése 2018. IV. negyedév” című előrehaladási jelentés szerint ez a dátum tekinthető a kármentesítési eljárás kezdetének. A jelentésben található összefoglaló táblázatból pedig az derül ki, hogy 2005-2016. között lényeges eljárási cselekmény nem történt, mindössze részletes tényfeltárásokra került sor.

Tájékoztatást kértünk ezért a környezetvédelmi hatóságtól, hogy a megjelölt időszakban milyen akadályok merültek fel, amelyek késleltették a kármentesítési eljárás hatékony lefolytatását. A környezetvédelmi hatóság válaszában kiemelte, hogy 2008 (illetve 2005) óta folyik kármentesítés² a területen, amelynek keretén belül a hulladéklerakó vonatkozásában számos különféle kármentesítési, hulladékgazdálkodási és környezetvédelmi engedélyezési eljárás került lefolytatásra 2005-2016 között. Egyeztetésekre, hatósági mintavételekre is sor került. Az alábbi feladatok elvégzése jelentősen időigényes volt: a szennyezettség maradéktalan

¹ A környezetvédelmi hatóság végzéssel megállapította a jogutódlás tényét.

² A 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 3. § 18. pontja definiálja a kármentesítés fogalmát: „kármentesítés: olyan helyreállítási intézkedés, amely a felszín alatti víz és földtani közeg károsodásának enyhítésére, az eredeti állapot vagy ahhoz közeli állapot helyreállítására, valamint a felszín alatti víz által nyújtott szolgáltatás helyreállítására vagy azzal egyenértékű szolgáltatás biztosítására irányul, így különösen az a műszaki, gazdasági és igazgatási tevékenység, amely a veszélyeztetett, szennyezett, károsodott felszín alatti víz, illetőleg földtani közeg megismerése, illetőleg a szennyezettség, károsodás és a kockázat mértékének csökkentése, megszüntetése, továbbá monitorozása érdekében szükséges;”. A kármentesítés szakaszai: a tényfeltárás és a beavatkozás, amely hatósági eljárás keretében zajlik.

térbeli lehatárolása a telephelyen belül és azon kívül, több ütemben létesítendő nagyszámú mintavételi furat kialakítása, a minták vizsgálata, az eredmények kiértékelése, a tárgyi terület környezetében történő felszín alatti vízhasználatok felderítése, a szennyezéssel összefüggésben a humán- és környezeti kockázatok meghatározása, a kármentesítés finanszírozójának meghatározásához a felelősségi körök tisztázása érdekében végzett történeti kutatás. Mindezt az érintett terület nagysága és a szennyezettség összetettsége tovább nehezítette. Szintén időigényes volt a szennyezettség lehatárolásához és a mentesítéshez szükséges létesítmények elhelyezése céljából az érintett külső területek tulajdonosaival történő egyeztetések, a nyilatkozatok beszerzése, sikeres közbeszerzési eljárások lefolytatása.

Arra is rákérdeztünk a megkereső levélben, hogy a környezetvédelmi hatóság meglátása szerint mi szükséges ahhoz, hogy a tárgyi ügyszámhoz hasonló nagyságrendű kármentesítési eljárások lefolytatása hatékonyabb legyen. A hatóság válasza szerint a fent felsorolt műszaki-szakmai akadályokon túl a kármentesítési eljárás lefolytatásához **szükséges pénzeszközök biztosítása a leginkább befolyásoló tényező**. Ekkora volumenű kármentesítéseket állami szerepvállalás nélkül szinte lehetetlen elvégezni. Hazai vagy európai uniós támogatás nélkül általában a tényfeltárást, vagy addig sem jut el a kármentesítés. Az állami szerepvállalást azonban korlátozza vagy kizárja, ha a mentesítendő ingatlanok nem állami tulajdonban vannak, illetve, ha a szennyezettség – részben vagy egészben – egykori állami vállalat tevékenységéhez köthető kialakulása nem igazolható egyértelműen.

Kérdésként fogalmaztuk meg azt, hogy a Cséry hulladéklerakó-telep kármentesítési ügye része-e az Országos Környezeti Kármentesítési Programnak (OKKP). A válasz szerint az MNV Zrt. 99%-os részvétele miatt a kármentesítés szinte teljes mértékben állami finanszírozással valósul meg az OKKP MNV Zrt. alprogramja keretében.

A telephelyen kívül 70 db magántulajdonú ingatlant is érint³ a szennyezett talajvíz elterjedése, ezért tájékoztatást kértünk arról, hogy a szennyezett talajvíz felhasználása, vagy az azzal való érintkezés jelent-e humán egészségügyi kockázatot, és amennyiben igen, történetek- e lépések azok csökkentése, illetve kizárása érdekében. A válasz szerint a lakossági ingatlanokat érintő szennyezettség által képviselt kockázatok számításánál feltételezték a lakossági talajvíz használatot. Ezért a kockázatelemzés az elfogadhatónál nagyobb mértékű kockázatot eredményezett. Ezzel kapcsolatban a környezetvédelmi hatóság megjegyezte, hogy ezen kockázatok éveken keresztül történő rendszeres talajvíz használat esetén állnak fent. A tényfeltárási záródokumentációt a népegészségügyi hatóság is véleményezte, a kutak használatával kapcsolatban észrevételt nem tett. A lakossági területen lévő monitoring kutak vizsgálati eredményeit is tartalmazó kármentesítési monitoring jelentéseket az illetékes népegészségügyi hatóság részére a környezetvédelmi hatóság rendszeresen megküldi.

2. A területen folytatott hatósági eljárások (környezetvédelmi, hulladékgazdálkodási és kármentesítési hatósági eljárások) időrend szerint, a környezetvédelmi hatóság tájékoztatója és a megküldött iratokban található információk alapján

1996 - 2005.

A Cséry-teleppel kapcsolatos környezetvédelmi és vízjogi hatósági eljárások 1996-ban kezdődtek.⁴ Ezekben belül a kármentesítési eljárás kezdeteként a környezetvédelmi hatóság

³ „A kármentesítési monitoring rendszer üzemeltetése 2018. IV. negyedév” című előrehaladási jelentés 2018. december. 6. oldal

⁴ „A kármentesítési monitoring rendszer üzemeltetése 2018. IV. negyedév” című előrehaladási jelentés 2018. december. 8. oldal

2005. 02. 24-én kelt határozatát kell említeni, amellyel az FTSZV Kft-t az Ipacsfa utca 19. számú telephelyén végzett veszélyes hulladékkezelési tevékenységre tekintettel teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálatra, azon belül felszín alatti víz és földtani közegre vonatkozóan részletes tényfeltárássra kötelezte.⁵ Számos kivitelezési hiányosság miatt végül a környezetvédelmi hatóság KDVKTVF 116-9/2013. számú határozatától kezdve folyamatos a hatósági eljárás.⁶ Az évtizedek során, különböző időpontokban és különböző kivitelezők által készített kutak dokumentáltsága és engedélyezettsége kívánni valót hagytak maguk után.⁷ Tehát környezetvédelmi hatósági kötelezések 2005-től születtek az FTSZV Kft. által a telephelyén folytatott veszélyes hulladékkezelési tevékenységével kapcsolatosan.⁸

2005-2008.

A Cséry-telepen felhalmozott, kb. 3 millió m³-nyi talajszerű feltöltésre használt salakos anyag szennyező hatása vizsgálatának kezdetét illetően a különböző iratok különböző időpontokat jelölnek meg. A Felügyelőség által 2005-ben előírt részletes tényfeltárásról készült záródokumentációt a Felügyelőség 2008-ban elfogadta, és egyúttal kármentesítési monitoring végzését írta elő.

2011-2015.

A környezetvédelmi hatóság eljárási bírság megfizetésére kötelezte az FTSZV Kft.-t, mivel a kármentesítési monitoring végzésére kötelező határozatban előírtak teljesítését elmulasztotta, egyúttal 2011. október 30-át jelölte meg új teljesítési határidőnek.

Az FTSZV Kft. a kármentesítési monitoring tevékenységről szóló záródokumentációt 2011. novemberben nyújtotta be a környezetvédelmi hatóságnak. Ennek alapján **2012-ben** a hatóság határozatban **kötelezte az FTSZV Kft-t a tárgyi telephely egész területére vonatkozóan a földtani közeg és felszín alatti víz tekintetében részletes tényfeltárást végzésére és kármentesítési monitoring terv készítésére** 2013. május 31. napjáig történő teljesítési határidővel.

A környezetvédelmi hatóság 2013. szeptember 25-én mintavételezéssel egybekötött helyszíni ellenőrzést tartott az Ipacsfa utca 19. számú telephelyen, amelynek során megállapították, hogy a kötelezett FTSZV Kft. engedély nélküli hulladékgazdálkodási tevékenységet végzett. Ezért a környezetvédelmi hatóság 2013-ban határozatban felszólította az FTSZV Kft.-t, hogy az engedély nélkül végzett hulladékgazdálkodási tevékenységgel érintett, a jegyzőkönyvben megjelölt gödrökben lévő hulladékokat sorolja be, és gondoskodjon azok engedéllyel rendelkező szervezetnek történő átadásáról. Az FTSZV Kft. 2013. október 14. napján kelt leveléhez csatolt kísérőjegyekkel és mérlegjegyekkel igazolta, hogy a hulladékot besorolta és átadta további hulladékkezelésre. A környezetvédelmi hatóság azonban megállapította, hogy az FTSZV Kft. besorolási és átadási kötelezettségének nem megfelelően tett eleget, mivel a hulladék típusának meghatározásakor nem vette figyelembe annak nehézfém tartalmát, ezért olyan gazdasági társaságnak adta át a kitermelt hulladékot, amely annak átvételére engedéllyel nem rendelkezett, emiatt 35.557.200,- Ft hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte. Ez ellen a cég fellebbezést nyújtott be, a másodfokú környezetvédelmi hatóság a határozatot helybenhagyta, ezt az FTSZV Kft. bíróság előtt keresettel megtámadta.⁹

A kötelezett 2015. augusztus 3. napján a környezetvédelmi hatóság részére benyújtott beadványában a 2012-ben kiadott kötelező határozatban foglalt teljesítési határidők ismételt

⁵ „A kármentesítési monitoring rendszer üzemeltetése 2018. IV. negyedév” című előrehaladási jelentés 2018. december. 8. oldal.

⁶ „A kármentesítési monitoring rendszer üzemeltetése 2018. IV. negyedév” című előrehaladási jelentés 2018. december. 9. oldal.

⁷ „A kármentesítési monitoring rendszer üzemeltetése 2018. IV. negyedév” című előrehaladási jelentés 2018. december. 11. oldal.

⁸ „A kármentesítési monitoring rendszer üzemeltetése 2018. IV. negyedév” című előrehaladási jelentés 2018. december. 11. oldal.

⁹ A PE/KTF/35692-1/2015. számú, szakhatósági állásfoglalást kérő iratban található összefoglalás alapján.

módosítását kérte. A környezetvédelmi hatóság megállapította, hogy a határidő módosítására vonatkozó kérelem nem tartalmazza a tényfeltáráshoz kapcsolódó egyes munkafolyamatok időütemezését, a teljesítési határidő 16 hónappal történő meghosszabbításának részletes indokolását, ezért 2015-ben a tényállás tisztázása érdekében végzésben kiegészítő adatok benyújtására szólította fel a kötelezettet.

A benyújtott tényfeltárási záródokumentáció (amely a 2009. évi be nem nyújtott tényfeltárási záródokumentáció eredményeire támaszkodik, a megállapítások aktualizálásával) „7.3.3. A kármentesítésre kötelezett megállapítása” című fejezetének „összefoglalóan az alábbiak állapíthatók meg” című pontjában szerepelnek a kármentesítés felelősségi körének vizsgálatával kapcsolatos információk. Eszerint két tucat állami, vagy államosított vállalat szállított be hulladékot a Cséry-telepre. Az 1945 előtti időkben működött ipari-szolgáltató egységek, az államosított, és esetleg idő közben megszűnt vállalatok és intézmények tevékenységéért a magyar államnak kell helytállnia. Az ezen cégek által beszállított hulladék a lakosságtól behordott nem veszélyes hulladékkal keveredve került lerakásra, és a hulladékot az évtizedek során többször átmozgatták, az ipari eredetű szennyezőanyagok az egész hulladéktömeget elszennyezték, így a beszállított részarányánál sokkal nagyobb hulladékmennyiség elszennyezését okozták az egykori ipari szervezetek és intézmények.

Fentiek alapján a benyújtott tényfeltárási záródokumentációra tekintettel a környezetvédelmi hatóság határozatával **az FTSZV Kft.-t és az MNV Zrt.-t a földtani közeg és felszín alatti víz tekintetében egyetemlegesen kötelezte a részletes tényfeltárási folytatására 2016. december 31. napjáig történő teljesítési határidővel.** A határidőmódosítások egyik oka a közbeszerzési eljárás lebonyolításának elhúzódása volt.

2017-2018.

A környezetvédelmi hatóság részére 2017. február 10. napján nyújtotta be a kötelezett a tényfeltárási záródokumentációt. A záródokumentációban foglaltak alapján a környezetvédelmi hatóság határozatban **egyetemlegesen kötelezte az MNV Zrt.-t és az FTSZV Kft.-t a földtani közeg és felszín alatti víz tekintetében beavatkozási terv készítésére és kármentesítési monitoring rendszer kiépítésére, 2017. szeptember 30-ig történő teljesítési határidővel.** A környezetvédelmi hatóság „gazdasági-ipari, logisztikai, szolgáltatási célú”, valamint „családi házas lakóterület” területhasználati kategóriába sorolható területrészekre vonatkozóan külön (D) kármentesítési célállapot határértékeket állapított meg.

Az FTSZV Kft. és Budapest Főváros Önkormányzat megállapodást kötött arról, hogy az Ipacsfá utca 19. szám alatti ingatlan tulajdonjogát az FTSZV Kft. az Önkormányzatra átruházza. A környezetvédelmi hatóság részére 2017. július 20-án nyújtották be a megállapodást. A továbbiakban a határozat kötelezettje jogutódlás alapján az Önkormányzat.

Az Önkormányzat 2017. november 6-án benyújtotta a beavatkozási tervet, amely alapján a környezetvédelmi hatóság **2018-ban egyetemlegesen kötelezte az MNV Zrt.-t és az Önkormányzatot beavatkozásra és a beavatkozás alatti kármentesítési monitoring végzésére. A beavatkozásról készítendő záródokumentáció benyújtásának határideje: 2029. április 30.**

Jelenleg a beavatkozás a végrehajtási szakaszban jár.

3. A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság válasza (vízügyi hatóság)

A Cséry-telep területén feltárt szennyezéssel kapcsolatban az Ipacsfá utca 14. szám és Ipacsfá utca 19. szám alatti ingatlanokon kármentesítés folyik. A kármentesítési eljárásban vízügyi és vízvédelmi szakkérdésben a környezetvédelmi hatóság a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságot (a továbbiakban: FKI), mint szakhatóságot kereste meg.

A jelenleg hatályos kármentesítési határozatok az alábbiak:

Ipacsfá utca 14. szám alatti ingatlan (volt aszfaltüzem, bitumentároló tartálypark): az FTSZV Kft.-t és az MNV Zrt.-t beavatkozás és az az alatti kármentesítési monitoring végzésére

kötelezte a környezetvédelmi hatóság. Az ingatlan vonatkozásában nem veszélyes hulladékok telephelyi gyűjtésére hulladékgazdálkodási engedélyezési eljárásban szakhatóságként vett részt az FKI.

Az Ipacsfa utca 19. számú ingatlanon az Önkormányzatot és az MNV Zrt.-t a környezetvédelmi hatóság beavatkozás és kármentesítési monitoring végzésére kötelezte. Az FTSZV Kft. a telephelyén folytatott tevékenység felhagyására kapott környezetvédelmi működési engedélyt, ebben szakhatóságként járt el az FKI.¹⁰

4. Budapest Főváros Kormányhivatal válasza

Az ügyben tájékoztatást kértünk Budapest Főváros Kormányhivatal X. Kerületi Hivatala Népegészségügyi Osztályától, amelyre Budapest Főváros Kormányhivatala válaszolt.

Első kérdésünk arra vonatkozott, hogy a tényfeltárási záródokumentáció és a negyedéves előrehaladási jelentések alapján a szennyezett területen lévő lakossági kutak hosszú vagy rövid időn keresztül történő használata milyen egészségügyi hatással járhat. A Budapest Főváros Kormányhivatal népegészségügyi feladatkörben eljáró X. Kerületi Hivatalának az érintett területen lakossági ivóvíz kútról nincsen tudomása, 2009 óta nem adtak ki szakhatósági állásfoglalást ezen a területen lakossági ivóvíz kútra. A XVIII. kerület érintett területein a vezetékes vízhálózat elérhető, biztosított a fogyasztásra alkalmas, megfelelő minőségű ivóvízellátás. Szakmai szempontból a közüzemi hálózatra való csatlakozás jelenti a legkisebb közegészségügyi kockázatot az ivóvízellátás szempontjából.¹¹

Hangsúlyozandó azonban, hogy az engedély nélkül létesült, és ezért ismeretlen műszaki védelemmel rendelkező, és rendszeres laboratóriumi ellenőrzés alatt nem álló, tehát ismeretlen vízminőségű kutak vizének fogyasztása és ivóvíz célú felhasználása semmilyen körülmények között nem javasolható. Az engedély nélküli ivóvíz kutak vizének felhasználása a tulajdonosok saját felelőssége.

Az érintett terület vonatkozásában a lakossági kutak alapállapot felméréséről a X. Kerületi Hivatalnak nincs információja. A lakott területen létesített fúrt kutak vizében mért paraméterek koncentrációja nem feltétlenül egyezik meg a monitoring kutak koncentrációival, azonban az illegális kutak akár rövid, akár hosszú távú használata feltételezhetően egészségkárosító hatású.

A népegészségügyi szakhatósági hatáskör az ivóvízvételi céllal engedélyezett saját célú ivóvízművekre (a továbbiakban: lakossági ivóvíz kút) terjed ki. A vízgazdálkodási hatósági jogkört az illetékes jegyző gyakorolja, így eljárási kötelezettsége elsősorban a jegyzőnek van.¹²

Fentiek alapján a Kerületi Hivatalnak nem áll rendelkezésére információ arról, hogy üzemel-e az érintett területen lakossági kút, illetve annak a vize milyen paraméterű és a monitoring kutak eredményei sem teljesen mérvadóak.

A 2018. IV. negyedéves előrehaladási jelentésben a lakott területen létesített monitoring kutak vizsgálati eredményei közül a halogénezett aromás szénhidrogének, ammónium, nitrát, szulfát D határértéket meghaladó koncentrációja emelhető ki. Az ammóniumionokból a nitrifikációs folyamatok következtében megfelelő oxigénellátottság és kedvező víz hőmérséklet esetén keletkezhetnek nitrit, majd nitrát ionok. A nitrát és nitrit határérték feletti jelenléte a

¹⁰ A vízügyi hatóság részletesen ismertette válaszában, hogy milyen vízjogi engedélyeket adtak ki a két telephelyen.

¹¹ A 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet 16/C. § (1) bekezdés: „Ha az ingatlant határoló közterületen az ivóvíz-törzshálózat műszakilag elérhető és rendelkezésre áll a szükséges ivóvízmennyiség, akkor a) jelen rendelkezés hatálybalépésétől számítva új saját célú ivóvízmű nem telepíthető; b) a jelen rendelkezés hatálybalépését megelőzően telepített, hatósági engedéllyel rendelkező saját célú ivóvízmű engedélye érvényességi idejének lejártát követően a vízhasználó köteles a víziközmű-szolgáltatást igénybe venni.”

¹² A 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet 16/A. §-a előírja, hogy a lakossági ivóvíz kutak, mint vízállésművek létesítése és üzemeltetése hatósági engedély köteles tevékenység. Az engedélyt a 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 1.§ (2) bekezdése értelmében a települési önkormányzat jegyzője adja ki.

vízben csecsemőknél methemoglobinémiát, más néven „kékkórt” okozhat. A határérték feletti koncentrációt tartalmazó víz tartós fogyasztása felnőttek számára sem javasolt a gyomorban képződő nitrózaminok karcinogén hatása miatt. Parametrikus értéket meghaladó ammónium tartalmú kútvíz fogyasztása közvetlen egészségkockázatot nem jelent. Határértéket meghaladó nitrit keletkezhet már 0,2 mg/l ammónium tartalmú kútvíz esetén is, így ebben az esetben a kútvíz ammónium, nitrit és nitrát tartalmát évente javasolt ellenőriztetni, ellenőrizni gyorsteszttel. A szulfát nem káros az egészségre, jelenléte íz és szag kifogást okozhat. Nagy koncentrációban – különösen egyidejű nagy nátrium és/vagy magnézium koncentráció mellett – hashajtó hatású. A WHO ajánlása szerint 500 mg/l alatt nincs egészségi kockázata. A halogénezett aromás szénhidrogének vegyületcsoporttól függően különböző egészségkárosító hatásokkal rendelkezhetnek. A monitoring kútból vett mintában kimutatott 1,3 diklór-benzol szem-, bőr- és légúti irritációt okoz.

Lakossági ivóvízkút vízminőségére, mélységétől függően potenciális szennyező forrásként a mezőgazdasági szennyezés, diffúz növényvédőszer szennyezés, az állattartás, kommunális szennyezés, ipari szennyezés jelentik a káros hatásokat. Korábban a lakossági kutak vízminőségének ellenőrzését jogszabályok nem tették kötelezővé. A vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet 16/B. §-a¹³ értelmében a kút üzemeltetője köteles a kitermelt ivóvíz minőségét az üzemeltetési engedélyezés alkalmával, illetve ezt követően háromévente ellenőrizni vagy ellenőriztetni.

A következő kérdésünk arra vonatkozott, hogy a szennyezett talajvíz felhasználása vagy az azzal való érintkezés jelent-e humán egészségügyi kockázatot? A Kormányhivatal kifejtette, hogy szennyezett talajvíz felhasználása a felhasználás módjától függően jelenthet ilyen kockázatot. Az egészségkockázat a vízkivételi hely vízvizsgálati eredménye birtokában ítéltető meg. A Kerületi Hivatal nem rendelkezik információval ezek kapcsán, a lakossági kutak tekintetében a jegyző az engedélyező hatóság, így a lakosság tájékoztatása is e szerv, illetve az önkormányzat feladata, tekintettel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. §-ra. Az illetékes helyi önkormányzattal szóban történt egyeztetés során azt a tájékoztatást adta az önkormányzat a X. Kerületi Hivatalnak, hogy az ingatlan tulajdonosok figyelmét felhívták arra, hogy kútvíz felhasználása egészségügyi kockázattal járhat.

Annak megítéléséhez, hogy esetleg szükség van-e a szennyezett területen a lakossági kutak használatának korlátozására vagy megszüntetésére a lakossági felhasználók egészségének megőrzése érdekében, ismerni kellene a kutak vízminőségét és a kútvíz felhasználásának a célját. A bejelentett lakossági kutakról a jegyző, mint engedélyező hatóság rendelkezik információval.

Arra a kérdésre, hogy indokoltnak tartja-e a Kormányhivatal a lakossági kutak számbavételét és a kutakból történő hatósági mintavételt az egészségügyi kockázat kizárása érdekében, kifejtették, hogy a lakossági kutak vízjogi fennmaradási engedélyezési eljárásában szakhatósági állásfoglalás kérése esetén az ismert szennyezettségi paraméterek figyelembevételével adja ki a X. Kerületi Hivatal a szakhatósági állásfoglalást. Az érintett területre vonatkozóan eddig szakhatósági megkeresés nem érkezett. Szakmailag indokoltnak és szükségesnek tartják a lakossági ivóvíz kutak számbavételét, mert a vízfelhasználók egészségügyi kockázatának mértékét kizárólag a kutak engedélyező hatóság részére történő bejelentésével és a kútvíz minőségére vonatkozó vizsgálatok elvégzésével lehet csökkenteni. Amennyiben az illetékes jegyző a kutak darab számára vonatkozó összesítést végrehajtja, akkor a Kerületi Hivatal a 147/2010. Korm. rendelet 16/A. §-a és 16/B. §-a szerint eljár, és szükség

¹³ 2016. VI. 15-től hatályos.

szerint intézkedik. Egyebek között további vizsgálati paramétert írhat elő, vagy eljárást kezdeményezhet a jegyzőnél.

A Vgtv. 45/N. § (2) bekezdése alapján az illegálisan létesített és üzemeltetett kutak bejelentésére vonatkozó moratórium áll fenn 2023. december 31-ig¹⁴. Ezzel kapcsolatban a Kormányhivatal kifejtette, hogy megfontolandó az illegálisan működtetett kutak bejelentésének gyorsítása is a moratórium eltörlésével, mert az a kontroll nélküli kúthasználat idejének meghosszabbodását okozza.

A 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet szerint a népegészségügyi intézet által vizsgálandó szakkérdés az ivóvíz-, ásványvíz- és gyógyvízkészlet minőségének, egészségkárosítás nélküli fogyaszthatóságát befolyásoló körülményeknek az áttekintésére terjed ki. Kérdésünk volt, hogy miként látja a szakmai szerepét abban az esetben a népegészségügyi hatóság, ha a szennyezés a szakkérdésben említett vízbázist nem, de családi házas ingatlanokat és az azokon esetlegesen létesült kutakat érint? A 147/2010. Korm. rendelet 16/B. §-a részletesen szabályozza a Kerületi Hivatal feladatait, amennyiben a kútból kitermelt ivóvíz minősége nem felel meg a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 2. számú melléklet A) rész 4. pontjában felsorolt paramétereknek.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A beadvány alapján megállapítottuk, hogy a panaszos panaszjogát kimerítette és jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva, ezért az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálat indult.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

¹⁴ Megjegyzendő, hogy a Vgtv. hivatkozott 45/N. § (2) bekezdése a mezőgazdasági célú kutak bírság-moratóriumára vonatkozik, az összes többi célból létesített kútra a Vgtv. 29. § (7) bekezdése alkalmazandó: „(7) Mentésül a vízgazdálkodási bírság megfizetése alól az a létesítő vagy üzemeltető, aki – a 45/N. § (3) bekezdésben meghatározott kivétellel – engedély nélkül vagy engedélytől eltérően létesített vagy üzemeltetett az egyes törvényeknek a polgárok biztonságát erősítő módosításáról szóló 2020. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Vgtv.mód3.) hatálybalépését megelőzően felszín alatti vízkivételt biztosító vízilétesítményt, ha a vízjogi fennmaradási engedélyezés iránti kérelmét 2023. december 31-ig előterjeszti.”

1. Az Alaptörvény XX. cikke

A XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az ivóvízhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az ivóvízhez való hozzáférés kapcsán az Alkotmánybíróság határozatban¹⁵ részletezte az egészséges ivóvízhez való jog elhelyezését az Alaptörvény rendszerében. A testi és lelki egészséghez való alapvető jogból vezette le az alábbiakat: „Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettsége oldaláról nézve azt jelenti, hogy **az állam köteles arról gondoskodni, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvizet juttasson mindenki számára.** Ezen ellátási kötelezettségét az állam elsődlegesen víziközmű-szolgáltatókon keresztül teljesíti, a Vksztv¹⁶. rendelkezéseinek megfelelően. Azokon a területeken pedig, ahol nincs kiépült víziközműhálózat, vagy a víz minősége nem megfelelő, az állam, illetőleg a települési önkormányzatok nem közműves ivóvíz-ellátás formájában kötelesek biztosítani a megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvizet. Az állam ezen kötelezettsége ugyanakkor szorosan összefügg az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével is, mely szerint a természeti erőforrások, így a vízkészlet is, a nemzet közös örökségének részét képezi, melynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alkotmánybíróság korábban (a felszín alatti vizekkel összefüggésben) már kiemelte, hogy a vízkinccsel való gazdálkodás során egyaránt tekintettel kell lenni a jelen és a jövő nemzedékek közös szükségleteire, illetve magukra a természeti erőforrásokra, mint önmagukban is értéket képviselő és megóvandó szabályozási tárgyakra is {13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [54]}. **Ennek megfelelően az állam nem köteles arra, hogy az ivóvíz, mint közszolgáltatás hozzáférését ingyenesen és korlátlanul bárki számára biztosítsa,** minden esetben köteles azonban a magát a természeti erőforrást, illetve a jelen és jövő generációk szükségleteit nem veszélyeztető mértékű felhasználás esetén az igénybe vett szolgáltatás ellenértékét megfizető (díjtartozással nem rendelkező) fogyasztók számára az ivóvízhez történő hozzáférés biztosítására. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége körében köteles továbbá arról is gondoskodni, hogy **a szolgáltatási díj megfizetésére nem képes, rászoruló természetes személyek sem foszthatóak meg a létfenntartásukhoz szükséges mennyiségű ivóvízhez való hozzáféréstől.**”¹⁷

Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy az Alaptörvény XXII. cikke¹⁸ szociális jellegű államcélként határozza meg a víziközmű-hálózat kiépítését.

2. Az Alaptörvény XXI. cikke

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁹, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. *Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti*

¹⁵ 3196/2020. (VI. 11.) AB határozat [9]-[12] bekezdései.

¹⁶ A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény

¹⁷ 3196/2020. (VI. 11.) AB határozat [11] bekezdés.

¹⁸ Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése: „Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”

¹⁹ 996/G/1990. AB határozat

alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondta²⁰, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre, mint értékre – is kiterjed; s ebbe *beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.*

Az Alkotmánybíróság megállapította²¹ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó.* Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. *E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.*

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá 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.”²²

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. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.*²³

A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg”²⁴.

3. Az Alaptörvény P) cikke

Az Alaptörvény P) cikke rögzíti, 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.* Ez megfelel

²⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

²¹ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

²² 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

²³ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

²⁴ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

annak a tartalomnak, amely szerint az Alaptörvény Hitvallásában kiemelt hangsúlyt kapott a jövő nemzedékekért vállalt felelősség: „*Vállaljuk, hogy [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.*”

Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmi egységéhez teremti meg a közös alapot.

A vízkészlet természeti erőforrás, nemzeti vagyon és a nemzet közös öröksége. Az Alaptörvény P) cikke kiemeli, hogy a vízkészlet, mint természeti erőforrás, a *nemzet közös örökségét* képezi. A 2011. évi CXCVI. törvény szabályozása szerint a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei *az állam kizárólagos tulajdonába* tartoznak.²⁵ Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint: „*Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.*”

Az Alaptörvény szerint tehát a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei (kizárólagos állami tulajdon) a nemzeti vagyon részét képezik, és egyúttal a nemzet közös örökségét is alkotják. Ennek megfelelően az Alaptörvény P) cikke és a 38. § cikk (1) bekezdése *egyrészt a természeti erőforrások horizontális védelmének a követelményét erősíti meg, másrészt előírja a nemzedékek közötti igazságosság követelményét.*

A horizontális védelem azt jelenti, hogy minden, a természeti erőforrást érintő állami és önkormányzati döntésnél, a jogszabályok megalkotásánál integrált módon kell figyelembe venni a természeti erőforrások megóvásának követelményét, és ezen döntések, jogszabályok meghozatalakor *nemcsak a jelen nemzedék közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is.* Más szóval, a most rendelkezésre álló vízkészlettel, mint természeti erőforrással gazdálkodni kell a most és a jövőben felmerülő vízhasználati igények fenntartható kielégítése érdekében (vízkészlet-gazdálkodás). *A most rendelkezésre álló vízkészlet pedig akkor marad a jövőre nézve is felhasználható, ha az megfelelő mennyiségi és minőségi védelemben részesül.*

Az ombudsmani gyakorlat már korábban megállapította, hogy a vízkészlet mennyiségi és minőségi védelme szorosan összefügg az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával. Műszaki értelemben az ivóvíz csak akkor biztosítható, ha van a felszín alatti vízkészletre települő víztermelő létesítmény. Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása tehát magában kell foglalja a P) cikkel való együtt-értelmezést is. Hazánk ivóvíz ellátása 95%-ban felszín alatti vízből biztosított. Amennyiben nem áll rendelkezésre az a felszín alatti és kisebb mértékben felszíni víz, amely ivóvíz kitermelésre alkalmas, úgy az ivóvízhez való hozzáférés sem biztosítható. Így a P) cikk szerinti vízkészletvédelem mintegy előfeltételét képezi az ivóvízhez való hozzáférésnek. Ezért a természeti erőforrások – mint a vízkészlet horizontális védelme – kiemelt jelentőségűek. *Minden olyan vízkészletet érintő döntésnél, jogszabályalkotásnál, amely kihat a vízkészlet mennyiségére és minőségére, mindig figyelembe kell venni, hogy az az*

²⁵ 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bek.: „*Az állam kizárólagos tulajdonába tartozik d) 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 1. mellékletben meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre,*”

egészséghez való jogot, és azon belül az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását a későbbiek során befolyásolhatja. Fentiek alapján a vízkészletvédelem, illetve a vízkészlet-gazdálkodás és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása mind az alapjogi védelem, mind a jogi szabályozás szintjén, mind pedig a műszaki rendszer tekintetében szorosan összefüggenek egymással.

A köztudat szerint Magyarország hidrogeológiai adottságainak köszönhetően kiemelkedő jelentőségű felszín alatti vízkészlettel rendelkezik. Azonban ez a természeti erőforrás is a „véges javak” közé tartozik, amelynek védelme és fenntartható használata nemzeti érdek.

Az Alkotmánybíróság a „véges javak” kapcsán már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában így fogalmazott: „Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (ABH 1993, 533, 535.)” „c) Ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei.”

Az Alkotmánybíróság egyik újabb határozata²⁶ megállapította, hogy „Tekintettel arra, hogy a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi értelemben is végesek és csak **korlátozottan képesek a megújulásra**, ezért felelős vízkészlet-gazdálkodás nélkül a vízkészletek fenntarthatósága is veszélybe kerül.” „A természeti erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésével összefüggésben pedig a jelen generációt a választás lehetőségének megőrzése, a minőség lehetőségének megőrzése és a hozzáférés lehetőségének megőrzése terheli.” „A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33]}”.

III. A vizsgálat érdekében tett megállapításaink

A kármentesítési eljárások kapcsán az elmúlt években több ombudsmani jelentés is készült. Ennek során az egyedi ügyekből kiindulva számos, a szakterületet érintő kérdéssel foglalkoztak a jelentések.

A jelenlegi panaszügy azért érdemel kiemelt figyelmet, mert a szennyeződés a lakosság által feltehetően használt kutakat is érinti. *A dokumentumok szerint a szennyezett talajviztest 601 db ingatlant érint.*²⁷ *Ebből lakossági 72 darab ingatlan.* Ezzel kapcsolatban a környezetvédelmi hatóság megjegyezte, hogy a szennyezéssel összefüggésben egészségügyi kockázatok éveken keresztül történő rendszeres talajvíz használat esetén állnak fent.

A tényállásban ismertettük, hogy az Önkormányzat 2017. november 6-án benyújtotta a beavatkozási tervet, amely alapján a környezetvédelmi hatóság 2018-ban egyetemlegesen kötelezte az MNV Zrt.-t és az Önkormányzatot beavatkozásra és a beavatkozás alatti kármentesítési monitoring végzésére. **A beavatkozásról készítendő záródokumentáció benyújtásának határideje: 2029. április 30.**

Tehát jelenleg a beavatkozás a végrehajtási szakaszban jár. A kötelezést előíró határozat részletesebb határidő ütemezést nem tartalmaz, csupán annyit ír elő, hogy a

²⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

²⁷ PE-06/KTF/769-1/2018. ügyiratszámú, a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala, mint környezetvédelmi hatóság beavatkozás és az az alatti kármentesítési monitoring végzésére kötelező határozata 2. oldal.

beavatkozáshoz kapcsolódó munkálatokat és a beavatkozás folyamatát dokumentálni kell. Negyedévente előrehaladási jelentést kell benyújtani a környezetvédelmi hatóságnak.

Összességében ez azt jelenti, hogy 2029-re kell elvégezni a terület kármentesítését, vagyis a műszaki beavatkozást. Tehát 1996-tól kezdve 2029-re fog eljutni a kármentesítési folyamat oda, hogy a terület kármentesítése befejeződött. A 2029-es határidőt tekintetbe véve ez több mint 30 éves folyamat, amely a hatóság előtt zajlik. A szennyeződés ugyanakkor már régebben keletkezett, az állami vállalatok korában, az 1945-től kezdődő időszakban, amely szennyeződést az FT SZV Kft. a 2010-es években tovább súlyosbította.

1. Az idő múlása, mint tényező, és a tájékoztatás fontossága az esetleges kúthasználatok tükrében

Az AJB-813/2012. számú, átfogó kármentesítési jelentés szerint az idő múlása, mint tényező – a kármentesítési eljárások természetéből fakadóan – a felszín alatti vízszennyezések felszámolásakor kiemelt jelentőséggel bír. A már meglévő szennyezés mielőbbi felszámolására van szükség, megakadályozandó, hogy az tovább terjedjen. Minél később kerül sor a kármentesítési eljárás műszaki beavatkozási szakaszára, annál nagyobb az esélye annak, hogy a szennyezés tovább terjed. Az idő múlása további visszasságot okozhat az egészséges környezethez való jog és az egészséghez való jog kapcsán, ezért vizsgálni szükséges az eljárások elhúzódásának lehetséges okait.

A X. Kerületi Hivatalnak az érintett területen lakossági ivóvíz kútról nincsen tudomása, ezen a területen lakossági ivóvíz kútra 2009 óta nem adtak ki szakhatósági állásfoglalást. A Cséry-telep kármentesítésének esetében azonban valószínűsíthető, hogy használatban van talajvizet felhasználó – akár engedéllyel vagy engedély nélkül létesült – kút a szennyezett talajvízzel érintett lakossági ingatlanokon. A vízhasználatok célját nem ismerjük, ez lehet locsolás, medence feltöltés, esetleg ivóvíz felhasználás. A fentiekben bemutatottak alapján nem kizárt tehát, hogy van olyan lakossági felhasználó, aki évek óta használja a szennyezett talajvízzel érintett ingatlanán álló kút vizét, amely expozíció komoly humánegészségügyi kockázattal járhat. *Álláspontunk szerint ez a testi és lelki egészséghez való alapvető joggal kapcsolatos visszasságot eredményez.*

Véleményünk szerint az olyan kármentesítési eljárásokban, ahol a szennyezett talajvíz a lakosság által használt ingatlanokat is érinti, különösen fontos, hogy a szennyezést minél hamarabb felszámolják. Amíg a szennyezés felszámolása nem történik meg, addig nélkülözhetetlen az érintett lakosság folyamatos tájékoztatása a kármentesítés helyzetéről, tárgyilagos információt adva a talajvíz felhasználásának esetleges egészségügyi kockázatairól, és arról, hogy ez hosszú időn át tartó felhasználás esetén problémát okozhat.

Az Önkormányzat a X. Kerületi Hivatal részére nyújtott szóbeli tájékoztatása szerint az ingatlantulajdonosok figyelmét felhívták arra, hogy a kútvíz felhasználása egészségügyi kockázattal járhat.

Meglátásunk szerint amennyiben az érintett területen új kút létesítésére kérnek engedélyt, vagy már engedéllyel rendelkezik a kút, úgy ebben az esetben könnyű a kúthasználók részére tájékoztatást adni. Azonban gondolni kell arra, hogy lehetnek engedély nélkül létesített kutak is, és az azt használók így nem kerülnek a hatóságok látókörébe. Ezért a tájékoztatás legjobb módja, ha a szennyezéssel érintett összes ingatlan tulajdonosának felhívják a figyelmét a kármentesítésre, annak végső határidejére és a szennyezett talajvíz felhasználásának a kockázatára. Általános tájékoztatáson kívül célzottan a kármentesítéshez kapcsolódó információ átadása is szükséges, annak érdekében, hogy megfelelően tudatosuljon az állampolgárokban a kútvíz használatának egészségügyi kockázata. A tájékoztatás többszöri megismétlése is javasolt, tekintettel a kármentesítés aktuális állapotára és arra, hogy a szennyezés vélhetően 2029-ig továbbra is fennáll. Így a területre költöző új lakos is értesülhet az esetlegesen meglévő kútját érintő tudnivalókról.

A megfelelő tartalmú és ismétlődő figyelemfelhívás hiánya ilyen esetben visszasságot okozhat az egészséghez való joggal összefüggésben. A megfelelő tájékoztatás alapvető jelentőségű a szennyezéssel érintett ingatlanokat használó lakosság egészségének védelme érdekében.

Megjegyzendő, hogy amennyiben a szennyezett területen van saját célú ivóvízmű, úgy a biztonságos ivóvízhez való hozzáférés biztosításának, a humánegészségügyi kockázat csökkentésének része a megfelelő tájékoztatás.

2. A saját célú ivóvízellátást biztosító vízellátási terv (kút) vízbázis védelme

A tárgyi esetben a X. Kerületi Hivatalnak – tájékoztatása szerint – a szennyezéssel érintett területen lakossági ivóvíz kútról nincsen tudomása. A XVIII. kerület érintett területein a vezetékes vízhálózat elérhető, így biztosított a fogyasztásra alkalmas, megfelelő minőségű ivóvízellátás. Szakmai szempontból a közüzemi hálózatra való csatlakozás jelenti a legkisebb közegészségügyi kockázatot az ivóvízellátás szempontjából.

A Nemzeti Népegészségügyi Központ egy korábbi tájékoztatása szerint az országban mintegy 200.000 lakos ivóvízhez való hozzáférést biztosítja magánkút, amelyek védelmére nincsenek védőövezetek kijelölve, és e kutak nyilvántartása sem teljes körű.

A saját célú ivóvízműre, mint vízellátási tervre vonatkozó szabályokat a 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet tartalmazza a 16/A.-16/C. §-okban. A szabályok között szerepel, hogy a saját célú ivóvízmű védelmét úgy kell megvalósítani, hogy a vízkivétel körüli 10 méteres körzet a saját ingatlanon belül legyen. Az ingatlan tulajdonosának vagy az üzemeltetőnek ezen a területen belül meg kell akadályoznia a szennyezőanyagok saját célú ivóvízműbe és a környező földtani közegbe történő bocsátását.

További szabály, hogy a saját célú ivóvízmű üzemeltetője köteles a kitermelt ivóvíz minőségét a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendeletben meghatározott paraméterek tekintetében az üzemeltetési engedélyezés alkalmával, ezt követően három évente ellenőrizni. A népegészségügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal járási hivatala a helyben fennálló kockázatok figyelembevételével további vizsgálatokat írhat elő.

Véleményünk szerint a fentiekből jól látható, hogy a lakosság által ivóvíz céljára használt magánkutak vízbázisának védelme akkor biztosított, ha a 10 méteres védőterületről nem jut be szennyezés, illetve egy máshonnan eredő talajvízszennyezés nem jut el a 10 méteres védőterületig.

Meglátásunk szerint ezért fontos a hatósági nyilvántartások vezetése a saját célú kútról, illetve a szennyezett területek felderítése és nyilvántartása, az adatok bárki számára hozzáférhetővé tétele.

Ezzel összefüggésben szeretnénk felhívni a figyelmet arra, hogy a szennyezett talajok és felszín alatti vizek számbavétele a mai napig nem fejeződött be. Számos olyan terület is van, ahol a tényfeltárás sem történt meg.²⁸ Az Országos Környezeti Kármentesítési Program (OKKP) keretében történik a szennyezőforrások, szennyezett területek felderítése, felelősségi körtől független országos számbavétele, majd ennek alapján az egyedi kármentesítési feladatokat megalapozó Nemzeti Kármentesítési Prioritási Lista összeállítása.

²⁸ Az AJB-813/2012-es kármentesítési jelentés foglalkozott a szennyezéssel érintett ivóvízbázisok adataival. A szennyezett területek nyilvántartására létrehozott FAVI KÁRINFO adatai szerint 2013-ban 164 olyan szennyezett terület volt, ami vízbázis védőterületen található vagy azt érint, veszélyeztet. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv tartalmaz további adatokat a kármentesítési eljárások, a meglévő még felszámolatlan szennyezések, és a vízbázisok veszélyeztetettsége kapcsán.

*Az OKKP állami működtetése kiemelt eszköze az Alaptörvény P) cikkéből következő, az állam kizárólagos tulajdonában álló felszín alatti víz védelmének és a szennyezéssel érintett ivóvízbázisok kármentesítése miatt az egészséghöz való jog érvényesítésének.*²⁹

Az AJB-831/2012. számú ombudsmani jelentés foglalkozott a gödöllői Szent István Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) területén bekövetkezett ivóvízszennyezés háttérének vizsgálatával. A panasz szerint az Egyetem területén nitrát, valamint növényvédő szerek (atrazin, dezetil atrazin, metolaklór és propazin) tekintetében határérték feletti koncentrációt mértek a hálózati ivóvízben. A jelentés feltárta, hogy a gödöllői vízbázisok (ebbe tartozik az egyetemi kútsorozat is, amely az Egyetem és a kapcsolódó létesítmények ivóvízellátását biztosítja) sérülékeny vízbázis besorolásúak és nitráttal nagy területen szennyezettek. A jelentés részletesen foglalkozott azzal, hogy az ivóvizet biztosító kutak vízbázisa hogyan vált szennyezetté.³⁰

Az AJB-831/2012. számú jelentés megállapította azt is, hogy az ivóvízellátás biztonsága szempontjából az egyik fontos kérdés az, hogy hol jelölik ki azt vagy azokat a mintavételi helyeket, amelyeken rendszeres időközönként ellenőrzik a fogyasztásra kerülő víz minőségét. A vizsgálat lefolytatásakor hatályos jogszabályok nem írták elő, hogy az ivóvízhasználat szempontjából a mintavételi helynek reprezentatívnak kell lennie az ellátott létesítményben, illetve hogyan kell a mintavételi helyeket kijelölni olyan ivóvíz ellátó rendszerek esetében, ahol a nyers víz több kútból származik és a kutak egymástól függetlenül több ponton táplálnak be a rendszerbe. Ez a szabályozási hiányosság is hozzájárulhatott ahhoz, hogy az Egyetem óvodáján kívül nem jelöltek ki mintavételi helyeket, így nem vált korábban ismertté, hogy az Egyetem menzáján és a kollégiumban nitráttal és növényvédő szerrel szennyezett a hálózati ivóvíz. 2010-ben további két mintavételi helyet kijelölt a közegészségügyi hatóság, de az továbbra sem reprezentálta a kollégiumba kerülő ivóvíz minőségét.

Fentiekből látható, hogy az ivóvíz termelésére használt kutak vízbázisának esetleges szennyezettsége sokáig rejtve maradhat a vizet felhasználók előtt.

A saját célú ivóvízmű esetében ezért megfontolandónak tartjuk, hogy a helyben fennálló kockázatokra tekintettel a népegészségügyi szakigazgatási szervnek ne csak további paraméterek vizsgálatának előírására legyen lehetősége a 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet alapján, hanem *arra is, hogy a kitermelt ivóvíz minőségének három évnél hamarabb történő*

²⁹ A 219/2004. (VII.21.) Kormányrendelet VI. fejezete rögzítette az OKKP céljait és feladatait. 20. § (1) bekezdés: „Magyarországon a szovjet csapatok kivonulásával egy időben merült fel a hátrahagyott környezeti károk kezelésének problémája. Az akkor megkezdett kármentesítési eljárások egy része ugyanakkor ma is folyamatban van: pl. a sármelléki, illetve a kunmadarasi volt szovjet katonai reptér, a mezőkövesdi üzemyanyagbázis. Az eredményeknek köszönhetően kapott nagyobb figyelmet és érdeklődést az akkor előkészítés alatt álló program tervezete, ami a szennyezett területek, potenciális szennyezőforrások és a korábbi tevékenységekből hátrahagyott környezeti károk országos nyilvántartásba vételét, felmérését, prioritási sorrendbe állítását és a kockázatosnak minősített környezeti károk ütemezett felszámolását tűzte ki célul. Az intézkedési csomagot a Kormány 1996-ban fogadta el és döntött az Országos Környezeti Kármentesítési Program (OKKP) megkezdéséről.” „Az OKKP tervezői 30-40 ezerre becsülték a kivizsgálást igénylő potenciálisan szennyezett területek számát, aminek kármentesítési feladatait 50-60 évben és ezermilliárd forintban határozták meg. A feladat végrehajtása a Kormányzati munkamegosztásnak megfelelően történik az ún. tárca alprogramok keretében. Az elvégzett feladatok eredményeként egy új szakterület fejlődött ki a környezetvédelmi ágazaton belül, hatályba léptek a feladatok ellátásához szükséges jogszabályok, a szűrővizsgálatok szabályai, a határértékrendszer, a mérési és mintavételezési szabványok, műszaki előírások, a végrehajtást elősegítő útmutatók, szakmai kézikönyvek, tájékoztatók, továbbá kidolgozásra került a nyilvántartási rendszer, a prioritásszámítási módszertan, valamint több mint ötszáz területen történt állami felelősségi körben kármentesítési intézkedés.” Lásd AJB-813/2012-es kármentesítési jelentés 22. oldal.

³⁰ Az AJB-831/2012. jelentés letölthető a www.ajbh.hu honlapról: <https://www.ajbh.hu/documents/10180/108908/201200831.rtf/6f3e2d-ebf8-4bf3-9e4a-c7f9a9813fa5?version=1.0&t=1362235699058>.

(évenkénti) vizsgálatát is előírhatta. Ellenkező esetben sérülhet az egészséghez való alapvető jog. Továbbá szükséges a saját célú ivóvízmű kutakról nyilvántartás létrehozása, és a védelmére védőövezetek kijelölése.

Megjegyezzük, hogy a 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet 16/B. § (2) bekezdése tévesen hivatkozik a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 2. számú melléklet A) rész 4. pontjában felsorolt paraméterek vizsgálatára, mert a paramétereket nem az A) részben, hanem a B) részben sorolja fel a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet. Ezért a 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet módosításra szorul.

3. A kármentesítések lefolytatásához, a szennyezett területek felszámolásához kapcsolódó állami szerepvállalás

Az AJB-813/2012. számú, átfogó kármentesítési jelentés azzal is foglalkozott, hogy mi a kármentesítési eljárások elhúzódásának oka általában. A Cséry-telep esetében a kármentesítési folyamat elhúzódását több körülmény együttesen okozta, így az évek során a kötelezettek által benyújtott, nem megfelelő műszaki dokumentációk, a közbeszerzési eljárás lebonyolítása és a pénzeszközök hiánya is.

A Cséry-telephez kapcsolódó kármentesítési folyamat kapcsán is szeretnénk rávilágítani arra a tényre, hogy a kármentesítési eljárások egy bizonyos része könnyen, állami, rendszerszintű támogatás nélkül nem számolható fel.³¹ A támogatás formáját jelenti a pénzügyi biztosíték rendelkezésre állása mellett például a megfelelő jogi szabályozás, jogalkalmazás biztosítása is.

Általánosságban megjegyzendő, hogy a pénzügyi eszközök hiánya is akadályozza a jelentős költségigényű környezetvédelmi intézkedések végrehajtását. Tárgyi eset is jól mutatja, hogy rendelkezésre álló forrás hiányában az intézkedés megtételére köteles környezethasználó vagy állami szervezet nem mutat megfelelő aktivitást.

4. Az ivóvízhez való hozzáférés módozatai, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2020/2184. számú irányelve az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről

Hazánkban az ivóvízhez való hozzáférés elsősorban a közműhálózaton keresztül biztosított. A közműhálózatról a vízszolgáltatás jellemzően közszolgáltatás keretében történik, azonban nemcsak ez a megoldás ismert. A lakos a közműhálózatról nyeri az ivóvizet akkor is, ha azt a közkútról kell beszereznie, de ez a hozzáférés nem ugyanaz a minőség, mint amikor az ingatlant a közszolgáltatásba bekötötték. Ismert továbbá a „szívességi szolgáltatás” is, amikor a közszolgáltatást igénybe vevő magánszemély a közszolgáltatás csatlakozási pontja után kialakított magánhálózatról engedi meg a vízhasználatot harmadik személyek számára. Léteznek intézményi szolgáltatók is, amikor az intézmény a közszolgáltatótól függetlenül, magánhálózaton keresztül biztosítja a saját kútból nyert vizet. Az utóbbi két rendszer jellemzője, hogy a vízszolgáltatást az érintettek nem közszolgáltatás keretében kapják, ezért az ivóvízhez való hozzáférés közszolgáltatásból fakadó garanciái hiányoznak.

Teljesen szabályozatlan a „szívességi szolgáltatást” igénybe vevők helyzete, mivel ezt a formát egy jogszabály sem ismeri, így a közszolgáltatáshoz és a saját célú ivóvízműhöz tartozó garanciák egyik eleme sem jelenik meg ebben a formában. A szívességi használatot megengedő „kvázi szolgáltató” bármikor dönthet úgy, hogy a jövőben már nem járul hozzá az ivóvíz továbbításához, semmilyen garancia nem köti a tekintetben, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvizet „szolgáltasson”, így a felhasználók bármikor víz nélkül maradhatnak. Meglátásunk szerint az Alkotmánybíróság fent idézett 3196/2020. (VI. 11.) AB határozata alapján, mivel az állam köteles arról gondoskodni, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvizet juttasson mindenkinek számára, ilyen esetben az állam vagy az önkormányzat

³¹ A korábbi, állami vállalatok által okozott, ipari tevékenységből származó szennyezések a példa arra, hogy a jövő generációjának hogyan kell szembenéznie és kezelnie a múltban, a társadalom/az állam által hanyagul kezelt természeti erőforrásokban okozott károkat.

kötelezettsége az ivóvíz nélkül maradt felhasználók részére az ivóvíz biztosítása, valamilyen formában.

Tovább elemezve a „szívességi használat” formáját, az egyfajta közműves ivóvízellátást jelent, annak egy speciális esete, mind formailag, mind tartalmilag. Ezért a 3196/2020. (VI. 11.) AB határozat alapján az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége jelenik meg, mely szerint az Alaptörvény védelme kiterjed a már kiépített ivóvíz hálózat fenntartására, azt alkotmányosan felszámolni csak kivételes esetekben lehet, és még akkor is gondoskodni kell az ott élők ivóvíz ellátásáról. Megoldás lehet, hogy az ilyen „szívességi szolgáltatás” vízilétesítményeit az érintett víziközmű szolgáltató üzemeltetésre átveszi. Problémát jelent viszont, ha ezek a létesítmények rossz állapotúak és műszakilag nem megfelelőek, így az üzemeltető részéről történő átvétel költséges. Másik megoldás volna az ilyen „kvázi üzemeltetők” jogi elismerése, jogaik és kötelezettségeik jogszabályi meghatározása.

Fentebb már ismertettük a Budapest Főváros Kormányhivatal álláspontját, amely szerint szakmai szempontból a közüzemi hálózatra való csatlakozás jelenti a legkisebb közegészségügyi kockázatot az ivóvízellátás szempontjából. A víziközmű szolgáltatáshoz kapcsolódó, mind a szolgáltató, mind a felhasználó oldalán részletesen meghatározott jogok és kötelezettségek alapján elmondható, hogy *ez az ivóvízhez való hozzáférési forma jelenti a legtöbb garanciát a megfelelő minőségű és mennyiségű ivóvíz biztosítására. Minden más hozzáférési forma nem ugyanaz a minőség és garancia, mint amikor az ingatlant a közszolgáltatásba bekötik.*

Az Alaptörvény XXII. cikke szociális jellegű államcélként határozza meg a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, tehát az állam nem köteles az ország bármely területén kiépíteni a víziközmű-hálózatot, bár törekednie kell a közszolgáltatás hozzáféréseinek a biztosítására – *egyfelől a közműhálózat kiépítésével, másfelől a műszakilag rendelkezésre álló hálózatra történő rákötést is támogatnia kell.* Az Alkotmánybíróság szerint azokon a területeken pedig, ahol a közszolgáltatás nem biztosított, az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése alapján az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettségére tekintettel *az állam köteles arról gondoskodni, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvizet juttasson mindenki számára, más formában. Ezeket a formákat fentebb már ismertettük.*³²

Az Alkotmánybíróság 3196/2020. (VI. 11.) AB határozata szerint az állam nem köteles arra, hogy az ivóvíz, mint közszolgáltatás hozzáférést ingyenesen és korlátlanul bárki számára biztosítsa, objektív intézményvédelmi kötelezettsége körében azonban köteles arról gondoskodni, hogy *a szolgáltatási díj megfizetésére nem képes, rászoruló természetes személyek hozzájussanak a létfenntartásukhoz szükséges mennyiségű ivóvízhez.*

Az új európai uniós ivóvíz irányelv, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2184. számú irányelve (2020. december 16.) az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről (a továbbiakban: Irányelv) a korábbihoz képest előremutatóbb, mert már nemcsak a víz minőségére fókuszál, de az ivóvízhez való hozzáférés javítását is célul tűzte ki az 1. és 16. cikkeiben.³³ Az Irányelv átültetésének határideje 2023. január 12-e.

³² Történtek már intézkedések a fent ismertetett alaptörvényi követelmények teljesítése érdekében. Például a 147/2010. Korm. rendelet 2016. VI. 15-től hatályos 16/A. §, 16/B. §, és 16/C. §-a, a saját célú ivóvízművekre vonatkozó garanciális szabályok, illetve a víziközmű-szolgáltatás kötelező igénybevételének előírásával. További intézkedés az ivóvízminőség-javító program működtetése.

³³ 1. cikk: „Célok (1) Ezen irányelv az Unióban mindenki számára elérhető, emberi fogyasztásra szánt víz minőségére vonatkozik. (2) Ezen irányelv céljai egyrészt az emberi egészség megóvása az emberi fogyasztásra szánt víz szennyezettsége által okozott káros hatásoktól annak biztosításával, hogy a víz egészséges és tiszta, másrészt az emberi fogyasztásra szánt vízhez való hozzáférés javítása.”

16. cikk: „Az emberi fogyasztásra szánt vízhez való hozzáférés (1) A 2000/60/EK irányelv 9. cikkének, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvének sérelme nélkül, a vízelosztás helyi, regionális és kulturális szempontjainak és körülményeinek figyelembevételével a tagállamok megtesznek minden ahhoz szükséges

Véleményünk szerint a magyar jogrendszerbe történő átültetés során figyelembe kell venni az ivóvízhez való hozzáférés javítására vonatkozóan az Alkotmánybíróság fent idézett, 3196/2020. (VI. 11.) AB határozatának az Alaptörvényből eredő megállapításait. A hozzáférés javításának jogszabályi kötelezettségként történő előírása összhangban van a szociális jellegű államméghatározott, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítására való törekvéssel és az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségével, amely szerint az állam köteles arról gondoskodni, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvizet juttasson mindenki számára, beleértve a rászoruló természetes személyeket is.

Annak eldöntéséhez, hogy az állam adott helyen a hozzáférés mely formáját támogassa, meg kell állapítani az ivóvízhez való hozzáférés különböző formáit. Fel kell térképezni, hogy a különböző típusú hozzáférésnek milyen akadályai lehetnek (így akadály lehet a műszakilag rendelkezésre álló hálózatra történő rákötési díj megfizethetősége), a megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvíz biztosítására vonatkozó mely garanciák hiányoznak az adott formából (például a „szívességi szolgáltatás” szabályozása). Fel kell mérni, hogy a különböző típusú hozzáférési formákat a lakosság mekkora része és milyen okból használja (műszaki ok, rászorultsági ok). E szerint a hozzáférés javítása komplex fogalom, amely adott esetben jelentheti a jogi szabályozás pontosítását vagy rászorulóknak esetében a díjak fizetésének célzott támogatási rendszerét. *Amennyiben az Alkotmánybíróság fent idézett határozatából levezethető szabályozási tartalom nem jelenik meg az irányelvet átültető jogszabályokban, úgy sérülhet az egészséghez való alapvető jog.*

Intézkedéseink

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük a *belügyminisztert, hogy az emberi erőforrásokért felelős miniszterrel*
 1. közösen kialakított álláspontját követően módosítsa a 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendeletet a saját célú ivóvízmű kapcsán a kitermelt ivóvízminőség vizsgálatának gyakoriságával összefüggésben, tekintettel a helyi adottságokra,
 2. alakítsák ki az ivóvízellátásra használt saját célú ivóvízművek nyilvántartásba vételét és védelmét, kiegészítve az azon keresztül ellátott lakosok létszámával.
2. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy a jövőbeli visszasság elkerülése érdekében az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2184. számú irányelvének (2020. december 16.) átültetése során vegye figyelembe az Alkotmánybíróság 3196/2020. (VI. 11.) AB határozatának az Alaptörvényből eredő megállapításait.
3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a XVIII. kerületi jegyzőt:
 1. Tekintse át, milyen intézkedéseket tett korábban a lakosság tájékoztatása érdekében, és ismételten gondoskodjon az érintettek teljes körű tájékoztatásáról. Ennek során az egészségügyi hatások tekintetében vonja be a népegészségügyi szakigazgatási szervet, a kármentesítésre vonatkozó aktuális információk beszerzése érdekében pedig

intézkedést, hogy javítsák vagy fenntartsák az emberi fogyasztásra szánt vízhez való, mindenki számára biztosított hozzáférést, különös tekintettel a tagállamok által meghatározott kiszolgáltatott és marginalizált csoportokra. A tagállamok ennek érdekében: a) azonosítják az emberi fogyasztásra szánt vízhez való hozzáféréssel nem vagy csak korlátozottan rendelkező személyeket, ideértve a kiszolgáltatott és marginalizált csoportokat, valamint az ilyen hozzáférés hiányának okait; b) felméri az említett személyek hozzáféréseinek javítására irányuló lehetőségeket; c) tájékoztatják az említett személyeket az elosztóhálózathoz való csatlakozás lehetőségeiről vagy az emberi fogyasztásra szánt vízhez való hozzáférés alternatív lehetőségeiről; és d) meghozzák az általuk ahhoz szükségesnek és megfelelőnek ítélt intézkedéseket, hogy a kiszolgáltatott és marginalizált csoportoknak hozzáférést biztosítsanak az emberi fogyasztásra szánt vízhez.”

a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi, Természetvédelmi, Hulladékgazdálkodási és Bányafelügyeleti Főosztályát, mint környezetvédelmi hatóságot. A tájékoztatás térjen ki a kármentesítés végső határidejére és a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 29. § (7) bekezdése szerinti, az engedély nélkül létesített kúttal kapcsolatban a bírság alóli mentesülés lehetőségére és határidejére. A tájékoztató egyértelműen tartalmazza a Budapest Főváros Kormányhivatal által leírt véleményt, amely szerint szakmailag indokoltnak és szükségesnek tartják a lakossági ivóvíz kutak számbavételét (mert a vízfelhasználók egészségügyi kockázatának mértékét kizárólag a kutak engedélyező hatóság részére történő bejelentésével és a kútvíz minőségére vonatkozó vizsgálatok elvégzésével lehet csökkenteni), illetve azt a tényt, hogy a szennyezett talajvíz felhasználása a felhasználás módjától függően humán egészségügyi kockázatot jelenthet.

2. A tájékoztatást követően – figyelembe véve a szennyezéssel érintett területen lévő ingatlanok és a beérkezett vízjogi fennmaradási engedélykérelmek, továbbá az eddig engedélyezett kutak számát, illetve a helyi adottságokat (kertes családi házas övezet) – mérlegelje, hogy szükséges-e a szennyezéssel érintett területen a kutak jegyző által történő felderítése és vízmintavétel elrendelése.

Budapest, 2021. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos