



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA  
1051 Budapest, Nádor u. 22.  
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

## A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA ÁLLÁSFOGLALÁSA a regionális vízművek átszervezésével kapcsolatos vizsgálatról

Ügyszám: JNO-319- /2010

### **I. Az eljárás megindítása**

1. A Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: MNV Zrt.) 2009. április 3-án kiadott sajtóközleménye szerint a magyarországi regionális vízművek jelentős, stratégiai átalakítását kezdte meg. A sajtóközlemény szerint a Nemzeti Vagyongazdálkodási Tanács (a továbbiakban: Tanács) 2009. április 1-jén kelt 212/2009. (IV. 1.) NVT számú határozatával (a továbbiakban: határozat) az Észak-magyarországi Regionális Vízművek Zrt. (a továbbiakban: ÉRV Zrt.) vagyonkezelésébe tervezte adni a Tiszamenti Regionális Vízművek Zrt. (a továbbiakban: TRV Zrt.) és a Duna Menti Regionális Vízmű Zrt. (a továbbiakban: DMRV Zrt.) állami tulajdonú üzletrészét. Emellett a DMRV Zrt. ellátási területéhez tartozó teljes dunántúli, jobb parti szolgáltatási területet át akarta csatolni az Észak-Dunántúli Vízmű Zrt. területéhez (a továbbiakban: ÉDV Zrt.).
2. A sajtóközlemény szerint a vagyonkezelési struktúra átalakítása eredményeképp az ÉRV Zrt. a régió meghatározó szereplőjévé lép elő. Az átalakítások célja elsősorban a vízművek működésének hatékonyabbá tétele, piaci értékének és versenypozíciójának javítása az optimális üzeméret kialakításával, mely az ellátás biztonságát is növeli. A sajtóközlemény szerint a döntés célja elősegíteni a vízműszektorban a szolgáltatók integrációját egy hatékonyabb struktúra létrehozásával, melynek indoka, hogy a szolgáltatói oldal szétaprózódott. A közlemény hangsúlyozta, hogy az átalakítás a társaságok tulajdonosi szerkezetében nem jelent változást, az önkormányzatok kötelezettségét és felelősségét nem érinti. Az átadásra vonatkozó, annak jogi, gazdasági, szakmai feltételeit is tartalmazó javaslatot egy hónapon belül, 2009. május 31-ig kellett a Tanács elé terjeszteni.
3. A víziközművek működésével, szabályozásával, valamint a konkrét döntéssel összefüggésben a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa (a továbbiakban: Biztos) több beadvány is érkezett magánszemélyektől és egy társadalmi szervezettől.
4. Az első panaszos 2009 márciusában azzal kereste meg a Biztost, hogy az vizsgálja meg, hogy a jelenlegi jogszabályi előírások a vízbázisok tényleges védelmét biztosítják-e, a vízbázisok üzemeltetői végrehajtják-e a működtetésre vonatkozó előírásokat, rendelkeznek-e megfelelő forrásokkal, van-e olyan szakmailag elfogadott intézmény, mely alkalmas lenne mindezek objektív felügyeletére, milyen garanciák vannak arra nézve, hogy a vízbázisok megfelelően működjenek. Kérte emellett annak vizsgálatát, hogy a víziközmű hálózat állagának megóvása, a rendszer fejlesztése, az ellátás biztonságának megóvása és fenntartása milyen garanciákon alapul, és ezek érvényesülését mely szervezetek ellenőrzik, elképzelhető-e a víziközmű társaságok privatizációja a jelenlegi jogszabályi környezetben, vannak-e megfelelő előírások arra nézve, hogy a privatizáció megfelelő garanciák nélkül ne mehessen végbe. A panaszos levelében érintette a víziközmű vagyonnak az önkormányzatok tulajdonába adása

problémakörét, vagyis azt, hogy több önkormányzat jelezte átvételi szándékát, ennek ellenére a vagyontárgyakat nem adták át számukra, az ellátási kötelezettség viszont az önkormányzatoknál maradt. Kérte, hogy állapítsa meg a Biztos, hogy fontos lenne a szabályozást egyértelművé és egyszerűvé tenni olyan módon, hogy az önkormányzatok tulajdonába kerülhessen a víziközmű vagyron, mert így lehetne biztosítani a környezethez és az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit.

5. Egy másik magánszemély is a Biztoshoz fordult 2009. április 21-én, hogy felhívja a figyelmét az átalakítás szolgáltatás-biztonság és minőség rontó hatásaira, és kérte a lehetséges intézkedések megtételét.
6. Egy civil szervezet 2009. április 22-én kelt beadványában kérte a Biztost, hogy vizsgálja meg, hogy egy 80 éve működő regionális vízmű szétdarabolása hogyan segíti elő a térséghez tartozó 600 ezer ember jó minőségű ivóvízzel való ellátását. A szervezet álláspontja szerint a sajtóközlemény azt sugallja, hogy az átalakításra azért van szükség, hogy a DMRV Zrt. hatékonyabban működjön, de a tények azt mutatják, hogy a DMRV Zrt. jelenleg is hatékonyan működik, így a panaszos véleménye szerint nem indokolt sem az irányítási, sem pedig az ellátási területet érintő átalakítás. Az alapítvány kiemelte azt is, hogy az egy hónapos határidő, mely a megvalósítás feltételrendszerének kidolgozására rendelkezésre áll, túl rövid ahhoz, hogy az átadás biztonságosan megtörténhessen. A panaszos kérte a Biztost, hogy vizsgálja meg, hogy milyen szakmai egyeztetés folyt a döntés meghozatala előtt.
7. Tekintettel arra, hogy a fenti panaszok mindegyike a víziközmű szektorra vonatkozó szabályozást és a tényleges működtetést érintette, az azokban foglaltakat egy eljárásban vizsgáltuk meg.

## **II. Hatásköri kérdések**

8. Az Alkotmány 18. §, illetve 70/D. § (2) bekezdései szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot – többek között – az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg. A Biztos intézményét az országgyűlés az egészséges környezethez való alapvető jog védelme érdekében hozta létre az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) módosításával.
9. Az Obtv. szerint a Biztos figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását (27/B. § (1) bekezdés). Feladata, hogy a jelen generációk mellett a jövő nemzedékek egészséges környezethez való jogának biztosítása érdekében a számára biztosított eszközökkel a fenntartható fejlődés és az azt elősegítő követelmények érvényesülésén örködjön az állami, a gazdasági és a társadalmi élet számos területén.
10. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) preambulumban felhívja a figyelmet arra, hogy a természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyron részei, amelyeknek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából; e nélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a jövő generációk létét és számos faj fennmaradását.
11. A beadványok a víziközművek működését érintően egyrészt a konkrét döntés megalapozottságát vitatták, másrészt azonban számos ezen túlmutató kérdést is felvetettek és általában foglalkoztak vízgazdálkodási, elsősorban az ivóvíz-szolgáltatást érintő kérdésekkel.

12. **Az ivóvíz kitermelését, hasznosítását a víziközmű cégek végzik. Ezek működése így közvetlen összefüggésben áll a vízbázisok védelmével, fenntartható használatával, ebből következően a működésüket meghatározó stratégiai jelentőségű döntések, intézkedések is érdemben befolyásolják a vízbázisok helyzetét, az egészséges ivóvíz szolgáltatás lehetőségeit és biztonságát. Mindezek alapján a Biztos vizsgálni hivatott, hogy a vizek, különösen az ivóvíz használata, hasznosítása, vagyis a lakosság egészséges ivóvízzel való ellátása, és így a víziközművek működése milyen stratégia mentén és milyen szabályozási környezetben valósul meg, továbbá milyen követelmények érvényesítése szükséges ahhoz, hogy az ivóvízbázisok fenntartható használatát ezáltal is biztosítani lehessen.**
13. A fenntarthatóság jegyében jelen ügyben kiemelt jelentősége van annak, hogy a jelenlegi, jogszabályi és stratégiai környezetben milyen későbbi hatásai lehetnek a strukturális átalakításoknak. A lehetséges hatások vizsgálata az ilyen strukturális jelentőségű döntésekben megkerülhetetlen, mivel a lehető legnagyobb körültekintéssel, a lehetséges hatások teljes körű felméréssel lehet csak megalapozottan döntést hozni. Azon garanciák meglétét és működését kell tehát vizsgálni, amelyek biztosítják a vízbázisok hosszútávú fenntarthatóságát, a vízkészletekkel való környezetvédelem igényeinek megfelelő gazdálkodást.
14. A Biztos széles körű jogosítványai közé tartozik, hogy a 27/H § (1) bekezdése szerint a feladatai ellátása során *bárkitől minden olyan kérdésben felvilágosítást kérhet*, amely a környezet állapotával és a környezet használatával összefügg. Emellett az Obtv. 27/B § (3) bekezdés c) pontja szerint a Biztos feladatkörében általános jelleggel, valamint egyedi ügyben meghatározott szerv, intézmény, hatóság vagy személy részére ajánlást bocsáthat ki. Ez a rendelkezés az Obtv. 29. § (1) bekezdésében meghatározott, a törvény rendszerében hatóságnak minősülő szerveken túli jogalanyokra is kiterjeszti a Biztos hatáskörét.
15. **Megállapítható tehát, hogy a víziközművek működését meghatározó stratégiai jelentőségű döntések és intézkedések, valamint a vonatkozó jogi szabályozás megléte és minősége szoros összefüggésben állnak az egészséges környezethez való joggal, ezért a vizsgálatot megindítottuk.**

### **III. A tényállás**

16. A beadványokban foglaltak vizsgálata érdekében megkerestük az MNV Zrt-t, valamennyi érintett regionális vízművet, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot (a továbbiakban: KvVM), a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség), a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóságot, valamint a Magyar Víziközmű Szövetséget, a Gazdasági Versenyhivatalt és több érintett település önkormányzatát. A megkeresettek számos dokumentációt bocsátottak rendelkezésünkre és konzultációs lehetőséget is biztosítottak. A tényállást ezen dokumentumok, valamint az egyeztetéseken elhangzottak alapján állapítottuk meg.
17. A jelen állásfoglalás tervezetét a megkeresett szervezeteknek véleményüket kérve megküldtük. A tervezet tartalmával a DMRV Zrt., az ÉRV Zrt., a TRV Zrt., az ÉDV Zrt., a Magyar Víziközmű Szövetség egyetértett, az abban foglaltakat előremutatónak ítélte. A Vidékfejlesztési Minisztérium Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Államtitkára (a továbbiakban: Vízügyi Államtitkár), az MNV Zrt., valamint a Felügyelőség szövegszerű javaslatait a tervezetbe beépítettük. További észrevétel a tervezettel kapcsolatban nem érkezett.

#### **A) A víziközmű szektor szereplői, feladatok, a szektor helyzete**

18. A víziközmű szektor szereplőivel folytatott egyeztetések során a döntés szakmai háttérének feltárása mellett áttekintést kaptunk az ágazat helyzetéről, főbb problémáiról. A rendszerváltást

megelőzően az ivóvíz-szolgáltatást alapvetően a megyei szinten szerveződött szolgáltatói rendszer biztosította. További szolgáltatókként az öt regionális állami vállalat, illetve a nagyobb városok önálló vízművei voltak jelen. A rendszerváltást követően az ország számos területén kisebb-nagyobb vízszolgáltató társaságok jöttek létre a korábbi, megyei vízművek szétválásával. Az országban jelenleg majdnem 400 – többségében önkormányzati tulajdonban levő – víziközmű szolgáltató működik, de ezeknek kevesebb, mint a negyede látja el ivóvízzel az ország több mint 90 százalékát.

19. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) határozza meg az önkormányzatok feladatait. A 8. §. (1), (2) és (4) bekezdései szerint az önkormányzat az egészséges ivóvízellátásról anyagi lehetőségeitől függetlenül, a vízrendezésről, csatornázásról lehetőségeihez képest, a lakossági igényekhez igazodóan köteles gondoskodni. Ezen kötelezettségek részletesebb tartalmát a Vgtv. 4. § (1) és (2) bekezdései adják meg.

Így az (1) bekezdésben foglaltak szerint az önkormányzatok feladatai közé tartozik a helyi vízi közüzemi tevékenység fejlesztésére vonatkozó – a vízgazdálkodás országos koncepciójával és a jóváhagyott nemzeti programokkal összehangolt – tervek kialakítása és végrehajtása, a helyi víziközművek működtetése, a koncessziós pályázat kiírása, elbírálása és a koncessziós szerződés megkötése; a közműves vízellátás körében a települési közműves vízszolgáltatás korlátozására vonatkozó terv jóváhagyásáról és a vízfogyasztás rendjének megállapításáról való gondoskodás; a vízgazdálkodási feladatokkal kapcsolatos önkormányzati hatósági feladatok ellátása; a természetes vizek fürdésre alkalmas partszakaszainak és azzal összefüggő vízfelületének kijelölése; a helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, az árvíz- és belvízelvezetés.

A (2) bekezdés alapján a települési önkormányzat - a vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) körében - köteles gondoskodni a települések lakott területén az ivóvízminőségű vízre vonatkozó előírásoknak megfelelő ivóvízellátásról, a 2000 lakosegyenértékkel jellemezhető szennyvízkibocsátás feletti szennyvíz-elvezetési agglomerációt alkotó településeken a keletkező használt vizek (szennyvizek) szennyvízelvezető művel való összegyűjtéséről, tisztításáról, a tisztított szennyvíz elvezetéséről, illetőleg a más módon összegyűjtött szennyvíz, továbbá a szennyvíziszap ártalommentes elhelyezésének megszervezéséről.

Köteles biztosítani ezen feladatok ellátását a lakosegyenértéktől függetlenül azokon a területeken, amelyeket a vízbázisok, távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről, továbbá a felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő egyes feladatokról szóló jogszabályok határoznak meg.

20. A víziközmű szolgáltatás tehát elsősorban a települési önkormányzatok feladata és felelőssége. Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Övtv.) 11. §-ában foglaltak szerint az érintett települési önkormányzatok tulajdonába kerülhetett a közüzemi vagyon, ideértve a közüzem fenntartásában, üzemeltetésében lévő közművek építményeit, létesítményeit, berendezéseit, ami a szolgáltatás háttere és fizikai előfeltétele. A Vgtv. 6. § (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzat tulajdonában vannak törzsvagyonként — a külön törvények rendelkezése alapján — a helyi önkormányzatoknak átadott vizek és vízilétesítmények (ideértve a víziközműveket is). Nem minden önkormányzat jutott azonban víziközmű vagyonhoz az Övtv. alapján, mivel a regionális hálózattól elkülönítve nem üzemeltethető települési víziközművek, és a nagyobb térségek alapellátását szolgáló egységek állami tulajdonban maradtak, a regionális vízművek működtetésében.

21. A Vgtv. 1. számú mellékletének 14. pontja alapján a regionális víziközművek olyan, egymással oly módon összefüggő — műszakilag elkülönítve gazdaságosan nem üzemeltethető — víziközművek, melyek egységes rendszert alkotnak, és a rendszer több település részére végez vízkitermelést, -tisztítást, -elosztást. Jelenleg öt regionális vízmű működik Magyarországon: a

DMRV Zrt., a DRV Zrt., az ÉDV Zrt., az ÉRV Zrt. és a TRV Zrt. Az öt regionális szolgáltató a piac körülbelül 20 százalékát fedi le. A regionális vízműveket valamennyi megkérdezett szerint magas szakmai felkészültség jellemzi.

22. A regionális víziközművek jellemzően nagyobb területet látnak el ivóvízzel, rendszerük összetett, nagyszámú fogyasztót szolgálnak ki. A regionális vízművek kizárólagos vagy többségi állami tulajdonban lévő társaságok, melyek felett a tulajdonosi jogokat korábban a KvVM, jelenleg pedig az MNV Zrt., illetve a Tanács gyakorolja. Azon önkormányzatok, melyek regionális vízművek szolgáltatási területén találhatóak, az Ötv.-ben meghatározott kötelezettségeiknek úgy tehetnek eleget, hogy ezen regionális vízművek szolgáltatásait veszik igénybe.
23. Valamennyi megkérdezett egyetértett abban, hogy a szolgáltatói szektor a rendszerváltást követő, az önkormányzatok részére történt vagyonosztás, illetve az önkormányzati autonómiához kapcsolódó szabályozási koncepció érvényesítése miatt szétaprózódott, a víziközmű szektor átalakítására, szabályozásának átgondolására szükség van. A szektor finanszírozásával, az árak megállapításával, a költségmegtérülés elvének alkalmazásával jelentős problémák vannak. Alapvető gondot jelent a nagy számban jelenlevő, kis szolgáltatási területet ellátó „kisvízművek” esetenként nem megfelelő színvonalú szolgáltatása. Egységes álláspontjuk szerint ideális – a gazdaságos üzeméret paramétereire közelítő mutatókkal rendelkező – üzemlétszámot az jelentene, ha hozzávetőleg 30-40 szolgáltató működne az ország területén, ellenőrzött, jogilag minden szempontból szabályozott környezetben.
24. Meghatározónak tartják az önkormányzatok érintettségét, tekintettel az Ötv.-ben és Vgtv.-ben előírt számos önkormányzati feladatra. Látható az is, hogy a víziközmű szolgáltatás biztosításából fakadó közérdek miatt a szolgáltatás megszervezése, fenntartása stb. jellemzően önkormányzati, illetve állami feladat. A feladatok ellátásához szükséges vagyonelemek tulajdonjoga is korlátozott, azok vagy az önkormányzati törzsvagyon részét képezik, vagy kizárólagos állami tulajdonban állnak, ez – ismét csak általános vélemény szerint – a szolgáltatás biztosításának egyik garanciája.

## **B) Az Előterjesztés és a Tanács döntései**

25. A 2009. április 1-jei döntést a 15/29/NVT/2009.04. számú előterjesztés (a továbbiakban: Előterjesztés) alapján hozta meg a Tanács. Az Előterjesztés foglalkozik az ágazat koncepcionális problémáival és ezen belül a regionális vízművek helyzetével is. A Tanács döntése alapvetően két területen tervezett változtatásokat. Egyrészt egy új vagyonelemzési struktúrát tervezett megvalósítani, másrészt pedig módosítani akarta két regionális vízmű szolgáltatási területét is, úgy, hogy a DMRV Zrt. jobb parti üzemigazgatóságának területét a DMRV Zrt.-től elcsatolta volna.
26. Az Előterjesztés szerint az érintett regionális vízművek nem egységesen működnek több szempontból sem, ilyen például a számlázási, gépkocsi-üzemeltetési stb. rendszer. A vagyonelemzési struktúra kialakításának előnyei között említi az Előterjesztés a költséghatékonyságot, a vízbázisok kihasználásának optimalizálását, a tudás-transzfert, a fejlesztések összehangolását, az egységes szakmai, üzleti irányítást. Az Előterjesztésből az derül ki, hogy a regionális vízművek működése ugyan hatékonyabbá tehető, de koncepcionális, a vízművek működését érintően meghatározó problémát az anyag nem mutatott be. Az Előterjesztés nem ismerteti azokat az okokat, melyek a DMRV Zrt. dunántúli területének leválasztását indokolják.

27. A döntést követően az abban foglaltak szerint az érintett regionális vízműveknél megkezdődött az átalakítások előkészítése. A döntés maga és a végrehajtás elindulása jelentős sajtóvisszhangot váltott ki. Különösen sok önkormányzat szólalt meg, vitatva, hogy a tervezett átalakítások nem hatnak ki az önkormányzatok és a szolgáltatók kapcsolatára. Mivel az ivóvízellátás biztosítása az ő felelősségi körükbe tartozik, így igényelték bevonásukat a döntésbe. Az átalakítások ellen a DMRV Zrt. dolgozói aláírásaikkal tiltakoztak.
28. A Biztos a vizsgálat megindítását követően 2009. május 25-én kelt levelében arra kérte az MNV Zrt.-t, illetve a Tanácsot, hogy a határozat végrehajtását a Biztos vizsgálatának befejezéséig függessze fel. Az MNV Zrt. ezen kérésnek nem tett eleget, 2009. május 27-én kelt, MNV/01/23559/2009. számú válaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint a Biztos nem rendelkezik hatáskörrel a döntés és végrehajtása vizsgálatára. Időközben az Országgyűlés a 2009. július 3-án kihirdetett, az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény módosításáról szóló 2009. évi LXX. törvénnyel az öt regionális víziközmű szolgáltatót a tartós állami tulajdonú társasági részesedéssel működő társaságok körébe emelte.
29. A Tanács 2009. szeptember 9-i ülésén - az erről kiadott sajtóközlemény szerint – 713/2009. (IX. 9.) NVT számú határozatával hatályon kívül helyezte a kelet-magyarországi régióban található három állami víziközmű cég működési struktúrájának átalakítására vonatkozó határozatát. Ezen döntés meghozatalát a sajtóközlemény szerint az állami vagyonról szóló törvény fenti módosítása indokolta, melynek alapján az öt regionális víziközmű szolgáltató 75 % +1 szavazat mértékéig tartós állami tulajdonba került.
30. A sajtóközlemény nem utalt arra, hogy a döntés meghozatala az ombudsmani intézkedés nyomán történt volna meg, és azóta sem érkezett hivatalunkhoz olyan vélemény az MNV Zrt. részéről, mely alapján arra lehetne következtetni, hogy a döntés visszavonására az ombudsmani kezdeményezés nyomán került volna sor. Így nem értünk egyet az MNV Zrt.-nek a jelen állásfoglalás tervezetére tett azon észrevételével, mely szerint megalapozatlanul állítjuk, hogy az MNV Zrt. az ombudsmani kezdeményezést nem fogadta el.

#### **IV. A vizsgálat célja**

31. A vizsgálat elsődleges célja annak feltárása volt, hogy az MNV Zrt. által áprilisban bejelentett átalakítási tervek hogyan befolyásolják a jelen és jövő nemzedékek egészséges ivóvízzel történő ellátásának biztonságát, valamint a környezet- és természetvédelem államilag biztosított színvonalát, különös tekintettel a fenntarthatóság követelményére. A döntés visszavonása után a vizsgálat nem vált teljesen okafogyottá, hiszen a víziközmű szolgáltatásokat meghatározó jogszabályi háttérnek a megfelelő volta minden jövőbeni hasonló döntés szempontjából fontos.
32. A regionális vízművek az ország egyik legfontosabb erőforrásával, a vízkinccsel gazdálkodnak. Átalakításuk, ráadásul koncepcionális átalakításuk ezen erőforrással való gazdálkodásra is kihat. A vízzel való fenntartható gazdálkodás a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása érdekében elengedhetetlen. A vízbázis minőségi és mennyiségi állapota jelentősen befolyásolja az arra épülő vízrendszereket, és az abból biztosítható ivóvizet. A kitermelés műszaki és szakmai feltételei a vízbázisokhoz igazodnak, speciális szaktudás és szervezetrendszer szükséges a megfelelő üzemeltetéshez. A vízkinccs megfelelő kezelése, biztonságban tartása pedig stratégiai kérdés.
33. Bár az átalakításra vonatkozó döntést időközben hatályon kívül helyezték, az MNV Zrt. továbbra is fenntartja álláspontját, hogy országos érdek elősegíteni az integrációt – szakmai szervezetekkel történő egyeztetéssel, illetve azok bevonásával -, hiszen lényegesen kevesebb, ámde hatékonyabban működő szolgáltató is elegendő lenne. A továbbra is tervezett

átalakításokra, valamint arra figyelemmel, hogy már észleltük, hogy a víziközművek jogi szabályozása továbbra sem megfelelő, a vizsgálat folytatásáról döntöttünk.

34. **A vizsgálat végső soron arra irányult, hogy az átalakítást illetően - a teljesség igénye nélkül - elvi megállapításokat fogalmazzon meg, a szabályozást illetően pedig arra, hogy megfelelő jogszabályi környezetben működnek-e a víziközművek, illetve megfelelő garanciák, jogi követelmények érvényesülnek-e a fenntartható vízgazdálkodás érdekében.**
35. Az ezeken túlmenően a beadványokban foglaltakat a jelen eljárás keretében nem vizsgáltuk, mivel messze túlmutatnak a Tanács döntésén, és számos, a vízgazdálkodáshoz, vízvédelemhez kapcsolódó kérdés általános, széles körű értékelését kívánják meg, melyre nem volt lehetőségünk.

## **V. A vizsgálat megállapításai**

### **A) A hatályos szabályozás vizsgálata**

36. Az Előterjesztés részletesen foglalkozott a szektor működésének problémáival is, és rögzítette, hogy a jelenlegi jogi környezet hiányos, a hatályos szabályozás például nem ismeri a működési engedély fogalmát, nincsenek meghatározva a működtetés elvárható garanciális követelményei. Az Előterjesztés szerint a – jelenleg még nem létező – egységes, törvényi szintű szabályozás, az ún. víziközmű törvény lenne hivatott arra, hogy biztosítsa a biztonságos vízmű szolgáltatást, rendezze a fogyasztó és a szolgáltató viszonyát, lehetővé tegye az ágazatba történő szabályozott tőkebevonást, valamint meghatározza az árszabályozás kereteit. Az anyag rögzíti, hogy a stratégiai alapvetések tisztázása nélkül sem az önkormányzatok, sem pedig az állam kizárólagos tulajdonában lévő víziközmű rendszerek nem működhetnek hatékonyan és minőségi kritériumok hiányában az integrációs törekvések sem érvényesülhetnek. Az Előterjesztés többször kiemeli, hogy a szektor stratégiai célkitűzéseinek meghatározására, illetve a szabályozatlanság megszüntetésére mihamarabb szükség van, ennek ellenére a jelen ügyben tervezett nagyméretű strukturális átalakításokat e jogszabályi háttér nélkül is megvalósíthatónak tartotta. Az átalakítás tényleges, részletes menetét, a megvalósítás jogi, gazdasági, informatikai hátterét a fenti döntést követően maguknak a vízműveknek kellett volna kidolgoznia, így a tervezett integráció konkrét lépéseit az Előterjesztés nem határozta meg.
37. **Egyetértünk az Előterjesztéssel abban, hogy a víziközmű ágazatnak jelenleg nincs egységes és átfogó, törvényi szintű szabályozása.** A víziközmű szolgáltatás egyes elemeire vonatkozóan tartalmaz a Vgtv., és a Kvtv. is előírásokat, melyek elsősorban a fenntartható vízhasználatot, a víztestek állapotának megőrzését, a vízzel való felelős gazdálkodást emelik ki, de önálló, a szektort átfogóan szabályozó törvény nincs hatályban. Az ennek végrehajtására vonatkozó részletszabályokat alacsonyabb szintű jogszabályok tartalmazzák, így például a vízbázisok, távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet, valamint a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet. Áttekintve a szolgáltatásra vonatkozó szabályozást megállapítható, hogy az meglehetősen hiányos. A vonatkozó joganyag a felelősség és vagyongazdálkodás oldaláról közelíti a kérdéskört, egyes részterületeket szabályoz, míg más területek vonatkozásában adós marad. Az üzemeltetés feltételeit, a szolgáltatás tartalmát, a víziközművek ellenőrzését jelenleg szabályozó jogszabályok felülvizsgálatra szorulnak. A Vízügyi Államtitkár 2010. július 30-án kelt levelében jelezte, hogy a jelenlegi szabályozás legfőbb hiányossága, hogy a szolgáltatás nyújtása vonatkozásában külön engedélyt nem kell kérni, így ezt a tevékenységet jelenleg szinte bárki elláthatja. A szolgáltatók megfelelő színvonalának biztosításához szükséges a megfelelő törvényi szintű szabályok megalkotása.

38. **Megállapítjuk, hogy a stratégiai célkitűzések és a jogszabályi garanciák hiányában a víziközmű szektor nem működhet hatékonyan, a szabályozatlanság miatt sérül az egészséges környezethez való jog, mivel a szabályozás nem teremti meg a víziközművek szabályozott működése és a fenntartható vízhasználat jogi kereteit.**

## **B) Vízyűjtő-gazdálkodási kérdések**

39. Az egyeztetések eredményeképp megállapítható volt, hogy a regionális vízművek egymáshoz képest jelentős eltéréseket mutatnak az igénybe vett vízbázisok jellege, és ennek megfelelően az alkalmazott technológia tekintetében. A vízbázisok és így az ivóvíz kitermelésének lehetőségei alapvetően meghatározzák a víziközművek működését és viszont: azok működésének színvonala meghatározza a vízbázisokról kitermelt víz minőségi és mennyiségi jellemzőit. Ezzel összefüggésben számos szakmai szempontot kell érvényesíteni a víziközművek működtetése során. Tekintettel kell lenni arra az adottságra, hogy az egyes földrajzi területeken különböző felszíni – folyók vize, felszíni víztározók – illetve felszín alatti vízbázisok – talajvíz, parti szűrésű víz, rétegvíz, karsztvíz – igénybevételén alapul a vízkivétel, víztermelés. Ebből következően különböző technológia alkalmazása szükséges, így eltérő a szaktudás is. A településföldrajzi adottságok szintén meghatározóak.

40. A megfelelő szakmai háttér biztosítása különös jelentőséggel bír a DMRV Zrt. működésében. A Duna menti parti szűrésű kutak rendkívül sérülékeny vízbázist jelentenek, mert ezekbe viszonylag könnyen bekerülhetnek váratlan események következtében kémiai szennyeződések. Minden olyan beavatkozás, mely a Dunára, például annak medrére, vízhozamára hatással van, kihat a parti szűréssel kinyerhető ivóvízre is. A DMRV Zrt. dunántúli területének elcsatolására vonatkozóan az Előterjesztés nem tartalmazott részletesen kifejtett szakmai indokokat, és ilyet a lefolytatott egyeztetéseken sem tártunk fel. A DMRV Zrt. működésével, a vízellátás színvonalával kapcsolatban kifogások nem merültek fel. A megkérdozett szakmai szereplők hangsúlyozták, hogy a jelenlegi rendszer kiemelkedő érdeme, hogy – természetes szerveződés eredményeként – vízyűjtőre szervezett szolgáltatási szervezetrendszer működik a Közép-Dunavölgyi vízyűjtő területén.

41. A DMRV Zrt. szolgáltatási területének átalakítására vonatkozóan az Előterjesztés szakmai érveket, a vízszolgáltatásra, a vízbázisok jellegére, a területváltozással érintett vízművek eltérő szakmai tudása ellenére, nem tartalmazott. Az átalakítás indoka a működés hatékonyabbá tétele. Álláspontunk szerint a gazdasági, költséghatékonysági és a szakmai szempontok nem választhatók el egymástól. A gazdaságossági szempontok kizárólagos érvényesítése számtalan hátrányos következménnyel járhat.

42. Az Európai Parlament és a Tanács 2000/60/EK számú, 2000. október 23-i Irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról (a továbbiakban: VKI) rögzíti a fő környezeti célkitűzéseket a felszíni, felszín alatti vizekre és a védett területekre nézve. Ezeket a célkitűzéseket a tagállamok a nemzeti szabályozásban rögzítik, illetve biztosítják a célkitűzések elérése érdekében szükséges intézkedések jogszabályi alapjait. A VKI szerint a víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amit annak megfelelően óvni, védeni és kezelni kell. Minden olyan vízzel kapcsolatos tevékenység kerülendő, amely ellentétes a VKI-vel.

43. Az új vízpolitika alapjait fekteti le a VKI, azzal a céllal, hogy az európai vizek „jó állapotot” érjenek el 2015-re. Ennek az általános célkitűzésnek az elemei a vizekkel kapcsolatban lévő (a vízi és a vízi ökoszisztémáktól közvetlenül függő szárazföldi) ökoszisztémák védelme, állapotuk javítása, a hasznosítható vízkészletek hosszú távú védelmére alapozott fenntartható



vízhasználat elősegítése, a szennyezőanyagok kibocsátásának (emissziójának) csökkentésével a vízminőség javítása, a felszín alatti vizek szennyezettségének fokozatos csökkentése, és további szennyezésük megakadályozása, az árvizek és aszályok hatásának mérséklése. A VKI szerint a vízgazdálkodást **vízgyűjtőszemlélettel** kell megvalósítani.

44. A VKI-ban foglalt kötelezettségek végrehajtására született meg a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól szóló 221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet, amely alapján hazánkban is megkezdődött a VKI-nak megfelelő, minden tervezési alegységre kiterjedő vízgyűjtő-gazdálkodási tervek összeállítása. A hazai Duna-szakasz közvetlen vízgyűjtőjét 16 tervezési alegységre osztották, melyeken belül mindösszesen 428 vízfolyás, csatorna, tó, holtág, felszín alatti víztartó, karsztvíztároló stb., összefoglalóan víztest van kijelölve, illetve képezi vizsgálat tárgyát. A 16 tervezési alegységből az 1-9. számú, Közép-Duna elnevezésű foglalja magába a DMRV Zrt. teljes területét. Vagyis a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésnél ez a terület egy alegység részét képezi.
45. A VKI előírásai szerint a vízgazdálkodási kérdéseknél – így álláspontunk szerint a vízműveket érintő, átfogó átalakítások kapcsán is – a vízgyűjtőszemléletet kell érvényesíteni.
46. **Hangsúlyozzuk, hogy a regionális vízművek szolgáltatási területének esetleges módosításakor érvényesíteni kell a településföldrajzi, hidrogeológiai, vízgyűjtőgazdálkodási, valamint a releváns vízvédelmi szempontokat a gazdasági mutatók mellett. A VKI rendelkezéseire tekintettel a jövőben megvalósuló döntések során is feltétlenül érvényesítendőnek tartjuk a vízgyűjtőre szervezett vízgazdálkodás elvét, mivel ennek hiánya az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelméhez vezethet.**

### C) Szakmai egyeztetések, szakmai háttér

47. Fontosnak tartjuk a stratégiai döntések széles körű szakmai megvitatását, mely a hiányos jogi háttérrel ugyan nem tudja pótolni, de elengedhetetlen a döntés megalapozásához. Ezért megvizsgáltuk, hogy milyen szakmai előkészítés előzte meg a döntést, különös tekintettel a környezetvédelemért és vízgazdálkodásért felelős miniszter bevonására, mivel a környezetvédelemért és vízgazdálkodásért felelős miniszter 2008. június 17-én kelt, Vkof-218/2/2008. számú levelében az MNV Zrt. vezérigazgatójától kérte, hogy a regionális víziközmű vállalatokat érintő kérdésekben biztosítsák a folyamatos egyeztetés lehetőségét. A 2009. áprilisában kelt, VGF-124/2/2009. számú, a pénzügyminiszterhez küldött ismételt levelében a miniszter utalt korábbi megkeresésére, továbbá kérte, hogy a regionális vízműveket érintő, már meghozott döntés felülvizsgálata érdekében az MNV Zrt. egyeztessen a minisztériummal. Kérte továbbá a regionális víziközmű vállalatokat érintő döntési folyamatokba való folyamatos bevonását.
48. Az Előterjesztés tartalmazta, hogy az MNV Zrt. a döntést megelőzően kezdeményezett ugyan szakmai egyeztetéseket a KvVM-mel, de ilyen egyeztetésre mégsem került sor. Nem állapítható meg a rendelkezésünkre bocsátott iratokból, hogy milyen okokból maradt el az egyeztetés, annak ellenére, hogy annak megtartását mindkét fél igényelte volna.
49. A vízgazdálkodásért felelős miniszter a Vgtv. előírásai alapján felelős a vízgazdálkodással, így a víziközmű szolgáltatással kapcsolatos jogszabályok előkészítéséért, illetve megalkotásáért. A miniszter feladata az állami hatósági feladatok ellátásának biztosítása, a vízgyűjtő-gazdálkodási terv készítése, az állami tulajdonban lévő közcélú vízi létesítmények működtetése, a koncessziós pályázat kiírása, elbírálása és a koncessziós szerződés megkötése (2. § (1) bekezdés). Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény szerint az állami tulajdonú víziközműből más víziközműnek átadott ivóvíz, az állami tulajdonú víziközműből

szolgáltató ivóvíz, az állami tulajdonú víziközmű által biztosított szennyvízelvezetés, szennyvíztisztítás és -kezelés díját a vízgazdálkodásért felelős miniszter rendeletben állapítja meg, mivel ezeket hatósági áras termékként határozza meg a törvény.

50. Az Előterjesztés ugyan rögzítette az egyeztetés szükségességét, ennek ellenére az MNV Zrt. nem konzultált az önkormányzati ügyekért felelős miniszterrel sem. A rendelkezésünkre álló iratok alapján a döntéselőkészítési folyamatba szakmai szervezeteket nem vontak be, és nem került sor az érintett önkormányzatok megkeresésére sem. A megkereséseink nyomán az is egyértelmű volt, hogy a Tanács döntéséről az önkormányzatok és a szakmai szervezetek a sajtóközlemény útján, ezt követően pedig csak informálisan értesültek. Egyeztetésre azt követően sem került sor, hogy számos fórumon jelezték egyet nem értésüket, vagy kifejezetten kérték a szakmai egyeztetés lefolytatását.
51. A fentiek alapján a víziközmű szektor szakmai irányításért és a jogszabályok előkészítéséért, illetve a jogalkotásért felelős miniszter bevonása indokolt lett volna már az előkészítési eljárásban is. Álláspontunk szerint az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 23. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás, mely szerint az állami vagyont az MNV Zrt. maga kezeli, illetve szerződés - így különösen bérlet, haszonbérlet, szerződésen alapuló haszonélvezet, vagyonkezelés, megbízás - alapján központi költségvetési szervnek, természetes vagy jogi személynek, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságnak hasznosításra átengedi, nem ad teljes szabadságot az MNV Zrt. számára abban, hogy a stratégiai jelentőségű kérdésekben az érintettek bevonása nélkül döntsön. Indokoltnak tartjuk szakmai szervezetek és az érintett önkormányzatok bevonását is, mivel a fenti 19. pontban foglaltak szerint a megfelelő vízellátás biztosítása az önkormányzat kötelezettsége.
52. Az MNV Zrt. 2010. július 23-án kelt levelében részletesen beszámolt arról, hogy többször kezdeményezett egyeztetést a KvVM-mel, a Magyar Önkormányzatok Országos Szövetségével és egyes önkormányzatokkal. Az MNV Zrt. leveléből az körvonalazódott, hogy bár egyeztetési kísérletek voltak, azok érdemi konzultációra nem vezettek. A sikertelenség okát illetően a felek az MNV Zrt. levele és a lefolytatott egyeztetések alapján eltérő álláspontot képviselnek: lényegében a másik fél fogadókészségének hiányát jelöli meg okként. A rendelkezésünkre álló adatok alapján kétséget kizárhatóan az állapítható meg, hogy az egyeztetések nem jutottak abba a stádiumba, hogy érdemi, a felek szándékait, a döntések háttérét megvilágító, érdemi párbeszéd és véleménycsere alakuljon ki a felek között, így a kezdeményezések a döntés tartalmát érdemben nem tudták befolyásolni.
53. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az egészséges környezethez való alapjog „önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.” Eszerint az alapjog elsősorban állami feladat, amelyet a jogszabályok megalkotásával és az intézményrendszer működtetésével teljesít. Az állam mint a közérdekű, a jövő nemzedékek életminősége, egészséges környezete tekintetében stratégiai jelentőségű nemzeti vagyon tulajdonosa, az alapjogból fakadóan a környezetjogi alapelvek, így az együttműködés, a fenntartható fejlődés, a megelőzés és elővigyázatosság valamint a környezet magas szintű védelme elvének jegyében gyakorolhatja tulajdonosi jogait. Az egyeztetések lefolytatása kapcsán az elsődleges felelősség álláspontunk szerint az MNV Zrt.-t terheli, még annak ellenére is, hogy az MNV Zrt. 2010. július 23-án kelt levelében több ilyen irányú megkeresésről tájékoztatott. Megjegyezzük, hogy az MNV Zrt. által felsorolt kezdeményezések jelentős része már a döntés meghozatala után történt, véleményünk szerint pedig a szakmai egyeztetésre már a döntés meghozatala előtt is szükség lett volna.
54. **Megállapítjuk tehát, hogy bár a döntés meghozatala során a szakmai egyeztetések a nem megfelelő szabályozás és stratégiai háttér hiánya miatt önmagukban is indokoltak lettek**

**volna, szakmai egyeztetésre és a felek közti megfelelő, érdemi párbeszédre azt követően sem került sor, hogy azt a víziközmű szektor szereplői több esetben kérték. Ezen helyzet fennállása miatt sérült az egészséges környezethez való alkotmányos jog.**

## **VI. A vizsgálat megállapításainak összefoglalása**

55. A vizsgálatunk eredményeképp megállapítottuk, hogy a víziközmű szektorra vonatkozóan sem egységes, állami szintű, hosszú távú stratégia, sem pedig egységes jogi szabályozás nem áll rendelkezésre. Egyes jogszabályok tartalmazznak természetesen előírásokat a víziközművek működésére, a vízbázisok védelmére, az ivóvízszolgáltatásra, a szennyvíz-gazdálkodásra, vagyis egy-egy részterületre vonatkozóan, de sem egységes koncepció, sem pedig egységes szabályozás nem segíti a szektor működését. Annak ellenére, hogy a víz korlátozottan rendelkezésre álló erőforrás, és az azzal való ésszerű és fenntartható gazdálkodás csak úgy képzelhető el, ha használatának minden fázisa ellenőrzés mellett történik, az előírások hiányosak, nem egységesek, a kötelezettségek, jogok, és garanciák nem rögzítettek.
56. A Vízügyi Államtitkár 2010. július 28-án kelt levelében hangsúlyozta, hogy a vízügyi szakterület 2006 folyamán előkészítette a víziközművekről és víziközmű szolgáltatásról szóló törvényt, illetve azt követően – szűkebb tartalommal – a vízgazdálkodásról szóló törvény módosítását. E tervezetek átgondolt stratégiai célkitűzések mentén készültek, így leszögezte, hogy az ágazat tekintetében határozott elképzelésekkel rendelkezik a vízügyi szakterület. Levele szerint mind a víziközművekről és víziközmű szolgáltatásról szóló törvény, illetve a vízgazdálkodásról szóló törvény módosítása normaszövegének kialakítását rendkívül széleskörű társadalmi és szakmai egyeztetés előzte meg, mely alapvető fontosságú – figyelemmel a víziközmű szolgáltatás kiemelt jelentőségére.
57. A fenti tervezetek véleményezése kapcsán már vázolt, és a jelen vizsgálat eredményeként megerősített véleményünk szerint a víziközmű szektor vonatkozásában – többek között – szükségesnek tartjuk a víziközművek működtetésével, valamint a víziközmű szolgáltatással kapcsolatos alapvető rendelkezéseknek és a víziközmű szolgáltatással összefüggésben a fogyasztó és szolgáltató alapvető jogainak és kötelezettségeinek a szektor jelenlegi helyzetére reagáló, törvényi szintű szabályozását, így különösen az alapelvek, az egységes fogalomrendszer a hosszú és középtávú tervekhez igazodó feladatok, célok, a szolgáltatás tartalmának, az igénybevétel jogának, illetve kötelezettségének, a szolgáltató működési feltételeinek, az üzemeltetés feltételeinek, az üzemeltetés engedélyezési, ellenőrzési rendszereinek meghatározását, hatósági rendszer hozzárendelése, a szektor finanszírozása és az ármegállapítás szabályozását, a fogyasztók jogainak rögzítését.
58. **Az átalakítás eredeti elképzelések szerinti megvalósításával sérült volna az egészséges környezethez való alkotmányos jog, mivel a jogszabályi garanciák hiányoznak, az Előterjesztés pedig a gazdasági, hatékonysági szempontokon túlmenően fenntarthatósági szempontból nem vizsgálta az átalakítást. Alkotmányos visszásságot jelent továbbá a szakmai egyeztetés elmaradása. Feltétlenül érvényesítendőnek tartjuk emellett a vízgyűjtőre szervezett vízgazdálkodás elvét, mivel ennek hiánya az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelméhez vezethet.**
59. **Megállapítjuk tehát, hogy szükség lenne egy egységes, a víziközmű szektor működését törvényi szinten szabályozó jogszabályra, valamint egy olyan, hosszú távú stratégiára, mely a szektor céljait meghatározza. A rendelkezésünkre álló adatok alapján erre**

vonatkozóan előremutató kezdeményezések már történtek, de az önálló szabályozás még nem született meg. Mindaddig, míg ezek elfogadására nem kerül sor, a szektorban végrehajtott strukturális átalakítást nem tartjuk elfogadhatónak. Függetlenül attól, hogy a szektor szabályozásának kidolgozására egy külön törvény, vagy a Vgtv. keretein belül kerül majd sor, annak széles körű szakmai egyeztetését tartjuk indokoltnak.

## VII. Intézkedés

60. Tekintettel arra, hogy az MNV Zrt. az átszervezéssel kapcsolatos döntését visszavonta, az Obtv. 27/B § (3) c) pontja szerint azzal **az ajánlással** keresem meg az MNV Zrt.-t, hogy a szektor egységes szabályozásának elfogadásáig a regionális vízműveket érintő stratégiai átalakításokat a jövőben se hajtsa végre. A vízkészlettel való gazdálkodás olyan stratégiai kérdés, mely megfelelő szakmai megalapozás és egyeztetés, valamint jogilag rögzített garanciák nélküli végrehajtása esetén sérülhet az egészséges környezethez való jog.
61. Az Obtv. 27/B § (2) bekezdés e) pontja alapján **javasolom** a Vidékfejlesztési Miniszternek, hogy a víziközmű ágazat egységes jogi szabályozását – a meglévő tervezetek figyelembevételével - dolgozza ki, és a jogalkotási folyamatban folyamatos részvételünket biztosítani szíveskedjen.

Budapest, 2010. szeptember 22.

Dr. Fülöp Sándor  
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa