



---

# ÁLLAMTUDOMÁNYI

---

## MŰHELYTANULMÁNYOK

---

2016. évi 10. szám

Orgován Eszter

# Az Európai Unió és a föderális (szövetségi) államok vízügyi szabályozása

---

Nemzeti Közszolgálati Egyetem · National University of Public Service  
Budapest

ISSN 2498-5627  
[www.allamtudomany.hu](http://www.allamtudomany.hu)

## Az Európai Unió és a föderális (szövetségi) államok vízügyi szabályozása

### Absztrakt

*A föderális államok számos közös jellemzővel bírnak, ugyanakkor sok szempontból el is térnek egymástól. Az Európai Unió mind a közös jellemzők, mind pedig a különbözőségek okán a szövetségi államok rendszerébe jól illeszthető, a szövetségi államokkal történő összehasonlítás hasznos tanulságokkal szolgálhat. Az Egyesült Államok, India, Ausztrália, Dél-Afrika és Spanyolország kontinensenként egy-egy olyan sajátos jellemzővel bíró szövetségi állam, melynek vízügyi szabályozása az Európai Unió vízgazdálkodására vonatkozó jogintézményeivel és szabályrendszerével teljes mértékben összevethető. Az összehasonlítás eredményeképpen elmondható, hogy mind az elemzett szövetségi államok, mind pedig az Európai Unió küzd a klímaváltozás kihívására választ adó, hatékony és koherens vízgazdálkodási rendszer kialakításával és megvalósításával. Így az érintett föderációk és az Európai Unió előtt számos, jelenleg kiaknázatlan lehetőség áll a vízügyi szabályozásokra vonatkozó „best practice” egymással történő megosztására.*

### Bevezetés

Különböző rendszerek összehasonlításának többféle célja lehet. Ha azonban az összehasonlítás alapján e rendszerekben előre mutató változásokat szeretnénk elérni, akkor ez a gyakorlat csak akkor vezethet eredményre, ha a hasonlót a hasonlóval vagy hasonlókkal vetjük össze.

Az Európai Unió helye a szövetségi államok rendszerében a mai napig vitatott és a közeljövőben sem várható, hogy ez a vita nyugvópontra jut. Nem célunk, hogy a különböző nézetek közül egyet kiválasszunk, sem pedig az, hogy a vitázó felek között igazságot tegyünk. Elemzésünkben azokat a szövetségi államokra jellemző közös jegyeket szeretnénk megtalálni, amelyek mentén az Európai Unió a szövetségi államokkal összehasonlítható.

A hatékony vízgazdálkodás, az elegendő mennyiségű és megfelelő minőségű víz folyamatos és hosszú távú biztosítása a jelenleg zajló klímaváltozás fényében olyan összetársadalmi probléma, mely országhatárokat tekintet nélkül, így vagy úgy lassan minden államot és embert érint vagy érinteni fog. Az eltérő földrajzi és természeti körülmények között szerzett tapasztalatok, a

---

<sup>1</sup> dr. jur. Orgován Eszter kutató, Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államkutatási és Fejlesztési Intézet, Sérülékeny Erőforrások Tudásközpont, eszter.orgovan.dr@gmail.com

napvilágra kerülő problémák és az ezekre adott kielégítő vagy éppen elbukott megoldások, az e területen működő „best practice”-ek feltárása és megosztása mindnyájunk elemi érdeke. A kiválasztott szövetségi államokban és az Európai Unióban működő vízügyi szabályozás összehasonlításával ehhez a folyamathoz szeretnénk hozzájárulni.

## **I. Az Európai Unió helye a föderális államok rendszerében**

### **I.1. Mi a föderáció?**

A Magyar Értelmező Kéziszótár<sup>2</sup> szerint a föderáció szó jelentése: szövetség, szövetkezés, államok közötti társulás. Az Idegen szavak és kifejezések szótára a szövetségi államot olyan, közös központi irányító szervekre épülő államszövetségként határozza meg, ahol a tagállamok bizonyos ügyekben önkormányzattal bírnak.<sup>3</sup>

Politikai és jogi értelemben a föderális (szövetségi) állam jóval több, mint társulás. Lényeges elemei ugyanis egy újonnan megalakuló állam létrejötte, valamint az, hogy a tagállamok államisága az új formációban nem szűnik meg.<sup>4</sup>

Az államok önrendelkezési joga alapján minden állam szabadon dönthet arról, hogy, hogy egy másik állammal vagy államokkal föderatív kapcsolatra lép, illetve egy létező föderációba, azaz szövetségi államba lép be.<sup>5</sup>

A föderációt az államok egymás között nemzetközi szerződéssel hozták létre.<sup>6</sup> Ez a nemzetközi szerződés általában egyben a föderáció alkotmánya is. A szövetségi állam alaptörvénye vagy alkotmánya meghatározza a szövetség és a tagállamok kapcsolatát, valamint rendelkezik a szövetség szerveiről és ezek hatásköréről. Emellett a szövetséget alkotó államok saját alkotmánnyal és kormányzattal rendelkeznek.

A szövetségi alaptörvények vagy alkotmányok valamilyen mértékben korlátozzák a tagállamok szuverenitását. Ennek mértéke lényegében a szövetségi államot létrehozó államok kormányának akaratától függ. Így a szövetségi hatáskörbe nem tartozó kérdések tekintetében a tagállamok szuverenitása változatlanul fennáll, míg a szövetségi hatáskörökben a szövetség a szuverén.

---

<sup>2</sup> Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémia Kiadó, 2000, 431 o.

<sup>3</sup> Idegen szavak és kifejezések szótára, Akadémia Kiadó, 1974, 324 o.

<sup>4</sup> Alkotmánytan I. Dezső Márta, Fűrész Klára, Kukorelli István, Papp Imre, Sári János, Somody Bernadette, Szegvári Péter, Takács Imre (2007) Osiris Kiadó, (online Digitális Tankönyvtár); [http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_520\\_alkotmanytan\\_i/ch05s03.html](http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_520_alkotmanytan_i/ch05s03.html)

<sup>5</sup> Nemzetközi közjog, Kovács Péter (2011) Osiris Kiadó, (online Digitális Tankönyvtár); [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_520\\_nemzetkozi\\_kozjog/ch04.html#id530399](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_nemzetkozi_kozjog/ch04.html#id530399)

<sup>6</sup> Az USA Alkotmányát a nemzetközi jog szabályai szerint minden szövetségi állam megerősítette. A ratifikációs folyamat 1787. szeptember 17-től 1790 májusáig tartott.

Számos elmélet született a föderális államok szuverenitásával kapcsolatban: a „szuverenitás megosztásának elve” (Montesquieu hatalommegosztási elmélete alapján), a föderáció dualista elmélete (a szövetségi hatalom és a tagállamok hatalma egymástól függetlenül létezik – a szövetség csak koordinál), „kooperatív elmélet” (az együttműködés alapja a teljes érdekazonosság, az érdekek harmóniája), a „tagállamok kizárólagos szuverenitásának elmélete” (D. Madison), a „centralisztikus elmélet” (a tagállamok szuverenitásának tagadása – Laband, Jellinek).<sup>7</sup>

A föderáció tehát szuverén államok szövetsége, ahol a szövetségi állam és a szövetségben résztvevő államok közötti hatáskörök megosztásáról a szövetség alkotmánya rendelkezik.

## I.2. Mi nem föderáció?

A föderációtól eltérő államforma a konföderáció és a nemzetközi szervezet.

A konföderáció, az államszövetség ugyancsak szuverén államok társulása, az alkotó államok azonban megőrzik saját önálló nemzetközi jogalanyiségüket, s a közöttük levő kapcsolatokat továbbra is a nemzetközi jog rendezi. A konföderációnak ennek megfelelően rendszerint nincs önálló nemzetközi jogalanyisége. A konföderációban önállóan részt vevő államok nem hoznak létre önálló államot, nincs közös államterület, nincs közös állampolgárság. Az államok közötti nemzetközi szerződés tartalmazza azokat az ügyeket, amelyeket a konföderációba tömörült államok közösen kívánnak ellátni<sup>8</sup>. Többször előfordult az is, hogy egy konföderáció készítette elő az utat a föderáció irányába, mint az Svájc vagy az Amerikai Egyesült Államok esetében történt<sup>9</sup>.

Bár a nemzetközi szervezetek definíciója a szövetségi államhoz első ránézésre nagyon hasonlóknak tűnik, mégis van egy nagyon lényeges különbség: a nemzetközi szervezetben résztvevő államok szuverenitása érintetlen marad.

Nemzetközi szervezet államok által, valamilyen alapító okirat vagy szerződés alapján létrehozott, államok közötti együttműködés<sup>10</sup>, amelyben a nemzetközi szervezet nemzetközi jogalanyisággal, valamint valamilyen állandó struktúrával, szervekkel és intézményekkel rendelkezik.

---

<sup>7</sup> op cit. Dezső Márta, Fűrész Klára, Kukorelli István, Papp Imre, Sári János, Somody Bernadette, Szegvári Péter, Takács Imre, (online Digitális Tankönyvtár);

[http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_520\\_nemzetkozi\\_kozjog/ch04.html#id530399](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_nemzetkozi_kozjog/ch04.html#id530399)

<sup>8</sup> Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, Trócsányi László, Schanda Balázs (2014) HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. (online Digitális Tankönyvtár),

[http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_Alkotmanyjog/ch02s03.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch02s03.html)

<sup>9</sup> op. cit. Kovács Péter, (online Digitális Tankönyvtár);

[http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_520\\_nemzetkozi\\_kozjog/ch04.html#id530399](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_nemzetkozi_kozjog/ch04.html#id530399)

<sup>10</sup> Nemzetközi Szervezetek és Intézmények, Blahó András – Prandler Árpád (2001) Aula, 31 o.

### I.3. A föderális államok közös jellemzői

A szövetségi államok az alábbi közös tulajdonságokkal rendelkeznek.

A szövetségi államok mindegyike rendelkezik alkotmánnyal vagy alaptörvénnyel. Az alaptörvényekben két közös elem van: a polgárok ugyanolyan alapjogokat élveznek, akármelyik államból származnak, és ugyanolyan bírói védelem illeti meg őket.<sup>11</sup>

A szövetségi hatáskörbe tartozó ügyek intézésére az államok szövetségi szerveket hoznak létre. Ilyen szerv az államfői tisztség; a törvényhozó szerv (parlament), a kormányzat, illetve az igazságszolgáltatás szövetségi szintű szervei is.

A nagy szövetségi államokban szövetségi szervek működnek az egyes tagállamokban is, a tagállam hasonló szervei mellett, például egymás mellett működik a szövetség és az adott állam bírósága.

A szövetségi államban a tagállamok nemzetközi jogi jogalanyiságukról rendszerint lemondanak<sup>12</sup>, a nemzetközi szintéren a szövetséget alkotó államokat a szövetségi állam képviseli.

A szövetségi állam tipikusan szerepet kap a külpolitikában, a honvédelemben, és az adózásban.

Közös jellemzők tehát:

- a szövetségi államokon belül a főhatalom megoszlik a szövetségi és a tagállami szint között,
- a megosztás mértékét/területét az adott állam alkotmánya határozza meg
- egyértelmű hatalommegosztás: egyik szint sem avatkozhat a másik hatáskörébe
- a nemzetközi jog színterén egységként jelennek meg, a tagállamoknak általában nincs lehetősége önálló külpolitika vitelére
- tagállamok a belügyeik tekintetében jelentős önállósággal bírnak
- a szupranacionális szervek között határozott szerepet kap a szövetségi bíróság, melynek ítéletei a szövetségi államokra nézve kötelezőek

Az alapelvek tekintetében a föderáció alapelvei között tartják számon az autonómiát, a szupremácia elvét, és a részvétel elvét. Az autonómia elve alapján az egyes kormányok szervezeti és hatásköri önállósággal bírnak. A szupremácia elve szerint a szövetségi alkotmánynak primátusa van, a tagállamok, tartományok jogszabályai nem ütközhetnek a szövetségi alkotmány rendelkezéseibe. A részvétel elve pedig arra utal, hogy a szövetségi állam

---

<sup>11</sup> Is a Federal Europe Possible, Josep Borrell, 22, February 2015, <http://www.thenewfederalist.eu/is-a-federal-europe-possible>

<sup>12</sup> Több példa van arra is, hogy szűk körben az egyes államok mégis fenntartanak külkapcsolati hatáskörökkel, például környezetvédelmi, határrendészeti, esetleg regionális együttműködésre vonatkozóan. op. cit Kovács Péter, (online Digitális Tankönyvtár) [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_520\\_nemzetkozi\\_kozjog/ch04.html#id530399](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_nemzetkozi_kozjog/ch04.html#id530399)

és az őket alkotó egységek együtt gyakorolják a szövetségi hatalmat, oly módon, hogy a tagállamok, tartományok az alkotmányban biztosítottak szerint meghatározni, illetve befolyásolni tudják a szövetségi állam döntéseit.<sup>13</sup>

#### I.4. Szövetségi államok típusai

Burgess fogalmazott így: „*a föderalizmusnak két arca van, egyszerre az erők egyesítésének és a diverzitás fenntartásának eszköze*”<sup>14</sup>. A szövetségi államok között, bár egyformának tűnnek, több szempontból is jelentős különbségek vannak.

A világ 28 szövetségi állama eltérő a hatáskörök megosztása szempontjából. Eszerint három féle föderális államot különböztethetünk meg: az úgynevezett Westminster modellt, a köztársasági- elnöki modellt és a kettő keverékét. A Westminster modell alapja a szövetségi állam parlamentáris kormányzati rendszere, ilyen India, Ausztrália, a köztársasági-elnöki modell pedig az USA-ra jellemző. A hibrid modellt példázza Németország, Ausztria és Svájc.<sup>15</sup>

Ugyanilyen különbségek fedezhetőek fel és a szövetségi szervezet kiépítettsége szempontjából<sup>16</sup>.

A szövetségi államok tekintetében meghatározó a kialakulásuk eredete. Egyes nézetek szerint a nemzetiségi alapon létrejött szövetségi államoknak, mint például Svájc, a nemzeti önrendelkezés iránti igény miatt folyamatosan meg kell küzdeniük a szétesés fenyegetésével, ez pedig a szövetségi állam számára egy plusz terhet jelent<sup>17</sup>.

Ahogy azt láttuk, a szövetségi államok eltérnek aszerint, hogy a szövetségben részt vevő egyes államok milyen mértékben engedik át a szuverenitásukat a szövetségi államnak. E szerint megkülönböztetünk centralizált és decentralizált államokat. Klasszikusan decentralizált Svájc, míg Ausztria a centralizáltabb szövetségi államokhoz tartozik.

A fejlődés irányát tekintve két fajta föderáció van, az *egyesítő* („federer”) és a *szétválasztó* (centrifugális) föderáció. Az első esetben a föderáció egyesíti az országot (pl. USA), a második esetben a szétválás irányába halad, és a föderáció ad keretet ennek a tendenciának (pl. Belgium).<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> op. cit. Trócsányi László, Schanda Balázs (2014), (online Digitális Tankönyvtár),

[http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_Alkotmanyjog/ch02s03.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch02s03.html)

<sup>14</sup> Comparative Federalism and Federation, M. Burgess, M.–Gagnon, (1993) Harvester Wheatsheaf, 283. o.

<sup>15</sup> Comparative Federalism, Michael Burgess, (2006) Routledge. 136. o.

<sup>16</sup> Regionalizmus és területi kormányzás, Pálné Kovács Ilona, Tuka Ágnes, Schmidt Andrea, Vadál Ildikó, Kákai László, (2011), PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék, (online Digitális Tankönyvtár), [http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050\\_13\\_regionalizmus/ch01s02.html#id510787](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_13_regionalizmus/ch01s02.html#id510787)

<sup>17</sup> op. cit. Burges (2006) 195. o.

<sup>18</sup> op. cit. Trócsányi László, Schanda Balázs, (online Digitális Tankönyvtár),

[http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_548\\_Alkotmanyjog/ch02s03.html](http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_Alkotmanyjog/ch02s03.html)

A szövetségi államok egymással történő összehasonlításából kitűnik, hogy bár számos jellemzőben eltérnek egymástól, összehasonlításuk alapja mégis megkérdőjelezhetetlen.

### **I.5. Föderáció-e az Európai Unió?**

A válasz nemzetközi közjogi szempontból egyértelmű: az Európai Unió nem tekinthető föderációnak. Az Európai Unió ugyanis nem állam. Az Európai Unió nemzetközi jogi értelemben átmenetet képez egy önálló nemzetközi szervezet és a szövetségi állam között. Több mint egy nemzetközi szervezet, mivel saját autóm jogrendszere van, de nem szövetségi állam, mert hiányoznak az önálló államiság nemzetközi jogi ismérvei.<sup>19</sup>

Néhányan úgy vélik, hogy az Európai Unió közelebb áll a konföderációhoz, mint a föderációhoz, vagy pedig egy nemzetközi szervezethez.<sup>20</sup>

Közös álláspontként elfogadható az, hogy az Európai Unió egy olyan entitás, amelynek keretében szuverén államok a szuverenitásuk egy részéről lemondtak,<sup>21</sup> így a hatalom gyakorlása az Európai Unió és tagállamok között megosztva zajlik. Ebben az értelemben az EU egy „kvázi federáció”, amely egyértelműen hordoz jó néhány, a föderális államokra jellemző tulajdonságot.

### **I.6. Az EU föderációkra jellemző jellegzetességei és hiányosságai**

Az Európai Uniót szuverén államok hozták létre, az EU szuverén államok szövetsége.

Van egy, sőt két alapokmánya<sup>22</sup>. Egyes elméletek szerint ugyan az EU alapszerződésai különböznek a szövetségi államok alkotmányaitól, mert ez utóbbiak nemcsak a kormányok közötti viszonyt, hanem a szövetségi állam és az egyes államok közötti viszonyt is rendezik,<sup>23</sup> az alapszerződések szerepe meghatározó.

Akárcsak a föderális államokban, az Unió polgárait az EU Alapjogi Chartájában<sup>24</sup>, illetve az alapszerződésekben rögzített alapjogok és szabadságjogok illetik meg, tagállami állampolgárságtól függetlenül és egyformán illeti meg őket az Európai Bírósághoz való fordulás (bár erősen limitált) joga is.

<sup>19</sup>Nemzetközi jog a gyakorlatban, Hargitai József, (2008) Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 784. o.

<sup>20</sup> The United States and the European Union: Models for Their Epochs, Daniel J. Elazar, in: The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union (2003) Oxford Scholarship Online, <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199245002.001.0001/acprof-9780199245000-chapter-2>

<sup>21</sup> Comparing the incomparable: Trating the Eu in Comparative Context, Steven B. Wolinetz, in: The EU and Federalism, Politics and Policies Compared, (2011) Ashgate, 29. o.

<sup>22</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ). Mindkét szerződés tartalmaz az Unió intézményeiről, az alapelvekről és az alapjogokról, valamint a hatáskörök megosztásáról (beleértve a szubszidiaritást), és rendelkezéseket.

<sup>23</sup> op. cit. Burges (2006) 155. o.

<sup>24</sup> Az Alapjogi Charta az alapszerződésekkel azonos kötéssel bír, mert az EU szerződés 6. cikk (1) bekezdése a szerződések rangjára emelte.

Az Európai Unió az uniós polgárok által választott parlamenttel (Európai Parlament) és a tagállamok kormányaiból álló testületből (az Európai Unió Tanácsa) álló szervezetrendszerrel rendelkezik. Van egy, a szerződések végrehajtásáért felelős intézménye, az Európai Bizottság és működik egy szupranacionális bíróság, - az Európai Unió Bírósága - amelynek ítéletei a tagállamokra nézve kötelezőek.

A föderális államokra jellemző alapelvek közül az autonómia, a szupremácia teljes egészében megvalósul, a részvétel elve pedig annyiban sérül, hogy az Európai Parlament nem kétkamarás intézmény, a tagállamok érdekei az Európai Parlamentben szenátus útján nem jelennek meg. Természetesen néhány, a szövetségi államokra egységesen jellemző elem hiányzik. Bár a Lisszaboni Szerződés<sup>25</sup> létrehozta az Európai Unió külügyminisztériumát, az Európai Külügyi Szolgálatot, a nemzetközi szintén az uniós fellépés a szövetségi államokhoz képest erősen korlátozott. Ugyanígy deficitként említhető a közös katonai hadsereg és a (hon)védelem területén az unióra ruházott hatáskörök hiánya. Gyenge láncszem továbbá a közös adózási politika, hiszen az Európai Unió nem szed adót és a nem lát el közfeladatokat, így nincs egységes szociális hálózat és közös ellátási rendszer sem.<sup>26</sup>

### **I.7. Összehasonlítható-e az EU más föderális államokkal?**

Álláspontunk szerint az Európai Unió több szempontból is összevethető szövetségi államokkal.

Egyrészt, az Európai Uniót számos olyan tulajdonság jellemzi, amely a föderális rendszereknek is sajátja.

Másrészt, a föderális államok is nagymértékben különböznek egymástól. A bemutatott példák alapján állítható: az EU nem különbözik jobban a szövetségi államoktól, mint amennyire azok eltérnek egymástól.

Harmadrészt, cikkünk célja az Európai Unió és a szövetségi államok vízügyi szabályozásának összevetése, ebből a szempontból pedig az EU és a szövetségi államok közötti különbség egy része indifferens. Elemzésünk nézőpontjából kevésbé esik a latba az, hogy az Európai Unió közös katonai fellépése gyermekcipőben jár, vagy az a tény, hogy az Európai Unió nem szed adót és nem lát el klasszikus közfeladatokat. Nem foglalkozunk azzal sem, hogy uniós állampolgárság nem létezik.

A vízügyi szabályozások elemzésének fő szempontja az, hogy mind a szövetségi államok, mind pedig az Európai Unió

a) szuverén államok szövetsége

b) kétszintű, Szövetségi (uniós) és (tag)állami kormányzati rendszerrel rendelkezik

---

<sup>25</sup> Az EUSZ és az EUMSZ közös neve.

<sup>26</sup> Federalism in the European Union: Rhetoric and Reality, Andrew Moravcsik, in: op. cit (2003) Oxford Scholarship Online, 164. o



- c) létezik egy alapszerződés, amely a két szint közötti hatásköri megosztást rögzíti
- d) a két szint egymás hatáskörét nem tudja elvonni
- e) a felsőbb (szövetségi/uniós) szint által elfogadott jogszabályok az alsóbb szint számára kötelezőek
- f) létezik egy, (tag)államok felett álló bírói fórum, melynek ítélete a (tag)államok számára kötelező.

## **II. Az Egyesült Államok, India, Ausztrália, Dél-Afrika és Spanyolország vízügyi szabályozása**

A világon jelenleg 28 szövetségi állam van. Elemzésünk tárgyául az öt kontinens öt olyan államát választottunk ki, amelyek mindegyike rendelkezik egy-egy olyan sajátossággal, amelyikkel a többiek nem.

Az Egyesült Államok (Amerika) a legrégebbi szövetségi állam. Dél-Afrika (Afrika) 1996-ban új Alkotmányt fogadott el merőben új és modern vízszabályozással. India (Ázsia) rendelkezik a leggyengébb szövetségi vízügyi szabályozási rendszerrel, gyakorlatilag a teljes szabályozás a szövetségi államok kezében van<sup>27</sup>. Ausztrália (Ausztrália) a legszárazabb kontinens, Spanyolországot (Európa) pedig mint az Európai Unió egy tagállamát fogjuk vizsgálni.

A vízügyi szabályozások legalapvetőbb kérdése mindig az, hogy ki jut vízhez, milyen arányban és milyen célból<sup>28</sup>. Emellett szabályozandó és általában szabályozott terület a vízminőség, az árvízszabályozás, a vízenergia, valamint az ökológiai fenntarthatóság<sup>29</sup>.

Az egyre terjedő szárazság, a folyók ingadozó vízállása és az átfolyó vízmennyiség miatt egy-egy probléma több síkon is jelentkezik. Egy szárazabb időszakban a folyók alsóbb szakaszai mentén élők számára a kérdés az elegendő víz mennyisége mindenki számára (ki jut vízhez), míg egy esősebb időszakban az árvízvédelem kerül előtérbe.

A kiválasztott szövetségi államokban elsősorban azt vizsgáljuk, hogy az egyes területeken hogyan alakul a hatáskörök megosztása a szövetségi állam, illetve az azt alkotó államok között.

---

<sup>27</sup> Transboundary water cooperation in the European Union, Baranyai Gábor (2015), Water Quality Priority Area of Danube Region Strategy, 30. o.

<sup>28</sup> Global Water Partnership, Element of Water Law, <http://www.gwp.org/en/ToolBox/TOOLS/The-Enabling-Environment/Legal-Framework/Elements-of-Water-Law/>

<sup>29</sup> Water resources management in federal systems, George Anderson, in: Federal Rivers, (2014) Edgar Elgar Publishing Limited, 339. o.

## II.1. Az Egyesült Államok (USA)

Az Egyesült Államok 1776-ban, a brit kolóniák elszakadásával jött létre. A kolóniák a természeti erőforrásaikkal, így a vízkészleteikkel szabadon rendelkeztek, ez a szabadság pedig tükröződik a jelenlegi vízügy szabályozási rendszerben is.<sup>30</sup>

Az USA vízügyi szabályozásában a víz elosztására és a vízhasználatára vonatkozó rendelkezések megalkotása az államok joga, a szabályok közül jó néhány a régmúlt időkben keletkezett. A természetes vizekhez való hozzáférés tekintetében a déli tartományokban a mai napig meghatározó például a *first comes first served* elve. A történelmi hagyományokon alapuló szabályozás szerint a víz első megszerzőjét illeti a vízhasználat joga, mégpedig a tevékenységéhez szükséges mennyiség erejéig, amennyiben a vizet egy meghatározott időn belül hasznos tevékenységre fordítja. A második harmadik használó más csak a maradék vízforrásból gazdálkodhat.<sup>31</sup>

Az USA Alkotmánya három utat irányoz elő az államhatárokon átnyúló folyamok vízelosztásának szabályozásra. Az érintett államoknak kevés befolyást engedő, éppen ezért a legkevésbé kihasznált lehetőség egy speciális jogalkotási eljárás, amelynek során a Kongresszus és az Elnök dönt a vízelosztás kérdéséről. Egy másik lehetőség szerint a Legfelsőbb Bíróságtól lehet kérni döntést. A harmadik, legkedveltebb forma az államközi szerződések megkötése. A szerződések végrehajtásának elősegítésére Víz Bizottságok alakulnak. Az államok közötti viták rendezésének fóruma a Legfelsőbb Bíróság, 2014-ig 28 vitából 24-ben a bíróság osztott igazságot.<sup>32</sup>

Ezzel szemben a vízminőséggel kapcsolatos kérdéseket, amely a modern állam újkori problémája, a szövetségi állami szint szabályozza.<sup>33</sup> Az 1974-ben elfogadott és azóta többször módosított, az Iható Vízről szóló Törvény<sup>34</sup> alapján a Környezetvédelmi Ügynökség fogad el alapelveket és felügyeli a jogszabálynak a szövetségi államok általi végrehajtását.<sup>35</sup> A szabályozás hatékonyságáról megoszlanak a vélemények. Kritikusok szerint a szövetségi intézményi rendszer túl sok szereplős, a 13 kongresszusi bizottság, a számos kabinet és kormányzati szereplő megnehezíti a hatékony döntéshozatalt.<sup>36</sup>

---

<sup>30</sup> op. cit. Baranyai Gábor, 27. o.

<sup>31</sup> Vízjog: a vizek tulajdonának és használatának főbb magyar előírásai a nemzetközi tendenciák tükrében, Szilágyi János Ede, in: Sectio juridica et politica, Tomus (2011) [http://www.matarka.hu/koz/ISSN\\_0866-6032/tomus\\_29\\_2\\_2011/ISSN\\_0866-6032\\_tomus\\_29\\_2\\_2011\\_595-622.pdf](http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_29_2_2011/ISSN_0866-6032_tomus_29_2_2011_595-622.pdf), 602. o.

<sup>32</sup> Water scarcity, conflict resolution, and adaptive governance in federal transboundary river basins, in: op.cit. Federal Rivers, Edella Schlager and Tanya Heikkila (2014) Edgar Elgar Publishing Limited, 61. o.

<sup>33</sup> Lsd. a szennyvizekről: Clean Water Act, <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-clean-water-act>

<sup>34</sup> az ivóvízzel kapcsolatos szabályokról: Safe Drinking Water Act, <https://www.epa.gov/sdwa>

<sup>35</sup> US Environmental Protection Agency <https://www.epa.gov/sdwa>

<sup>36</sup> Water policy in the United States: a perspective Jonathan P. Deasona,\*, Theodore M. Schadb, George William Sherkc, Water Policy 3 (2001) 175-192, 188 o.

## II.2. Dél-Afrika

Dél-Afrika a legfiatalabb szövetségi államok egyike. Az 1996-ban elfogadott Alkotmánya a vízügyi szabályozást is merőben új alapokra helyezi. Az egészséges környezethez és a vízhez való hozzájutás alkotmányos alapjog.<sup>37</sup>

Az 1998-ban elfogadott Nemzeti Víz törvény<sup>38</sup>, elismerve azt, hogy a víz minden emberé, fel kívánt számolni minden múltbeli diszkriminatív gyakorlatot, amely a vízhez való hozzájutást és a vizek használatát gátolta. Így a törvény sem a regionális határokat, sem pedig az államhatáron átnyúló folyómedreket figyelembe nem vevő Víz Irányítási Körzeteket hozott létre<sup>39</sup>, megakadályozván azt, hogy egy-egy állam vagy érdekközösség egymással versengő szabályokat tudjon megállapítani.

A jogszabály végrehajtása ugyanakkor nem problémamentes. A több néha kevesebb elv alapján egy kevésbé ambiciózus törvénnyel többet lehetett volna elérni. A magas szintű tudományossággal elfogadott technikai megoldások helyi szinten történő megvalósítása nehézkes.<sup>40</sup> A fejlettebb régiók és gyakorlatilag írástudatlan közösségek között nem könnyű olyan, hatékonyan működő szabályozást elfogadni, amely minden érdekelt számára elfogadható.<sup>41</sup>

Optimistább elemzők szerint a Nemzeti Víz törvény a végrehajtási nehézségek ellenére is pozitív példaként idézhető. Dél-Afrikában a legnagyobb probléma ugyanis a bővizű folyamokból a víztöbblet elosztása a szárazabb területekre. A Nemzeti Víz törvény által létrehozott Víz Irányítási Körzetek, vagy ezek hiányában a helyi szervek képesek voltak olyan vízirányítási terveket elfogadni, melyek a problémára legalább részben megoldást jelentenek.<sup>42</sup>

## II.3. India

India 28 államot és 7 szövetségi területet<sup>43</sup> tömörít. A vízügyi szabályozás gyakorlatilag 1935 óta<sup>44</sup> az államok hatáskörébe tartozik. A 18 folyóból 16 több államon is keresztül folyik, és a legtöbb vízmennyisége az évszakoknak megfelelően ingadozó. A legnagyobb probléma emiatt a vízelosztás biztosítása.<sup>45</sup>

---

<sup>37</sup> Allocating power and functions in a federal design: the experience of South Africa, Mike Muller, in: op.cit. Federal Rivers, (2014) Edgar Elgar Publishing Limited, 180. o.

<sup>38</sup> National Water Act, [http://portal.unesco.org/en/files/47385/12670886571NWA\\_1998.pdf/NWA%2B1998.pdf](http://portal.unesco.org/en/files/47385/12670886571NWA_1998.pdf/NWA%2B1998.pdf),

<sup>39</sup> op.cit. Baranyai Gábor, 29.o.

<sup>40</sup> Why Has the South African National Water Act Been so Difficult to Implement? Barbara Schreiner, Water Alternatives, 6(2): 239-245 <http://www.water-alternatives.org/index.php/volume6/v6issue2/211-a6-2-8/file>,

<sup>41</sup> op.cit. Mike Muller, in: op.cit. Federal Rivers, (2014) Edgar Elgar Publishing Limited, 190. o.

<sup>42</sup> op.cit. Mike Muller, in: op.cit. Federal Rivers, (2014) Edgar Elgar Publishing Limited, 191. o.

<sup>43</sup> A szövetség tagállamaitól eltérően nincs saját választott kormánya, közvetlenül a szövetségi kormány igazgatja.

<sup>44</sup> A Government of India Act-et 1935-ben, még India függetlensége előtt fogadták el.

<sup>45</sup> Managing water in Indian's federal framework, Rakes Hooja, in: op.cit. Federal Rivers, (2014) Edgar Elgar Publishing Limited, 216. o.

Az államok közötti viták rendezésére a Szövetségi Parlament elviekben törvényeket fogadhatna el, két 1956-os esetet<sup>46</sup> leszámítva ezzel a lehetőséggel azonban a Parlament nem élt.<sup>47</sup> Az elfogadott két törvény végrehajtása akadozik, és bár a jogszabályok alapján fel kellett volna állítani egy, az államok közötti vízelosztást megvitató tanácsot, az államok nem tudtak megegyezni. Ugyanígy elbukott 1990-ben az nemzeti vízelosztási alapelvek rögzítésére tett kísérlet.<sup>48</sup>

A krónikus és állandó vízhiány miatt helyi szinten és az egyes államok között is rengeteg a konfliktus, amely sokszor erőszakba torkollik. Az államok közötti vitarendezésre vonatkozó szabályok alapján az érintett államok kérhetik a szövetségi kormányt, hogy egy 3 tagú, szenior bírából álló testület elé utalják az ügyet. Az eljárás azonban nem bizonyult túl hatékonynak, 1956 óta mindössze 5 alkalommal került sor a testület összehívására. Felmerült, hogy a döntési jogot vissza kellene adni a Legfelsőbb Bíróságnak, a javaslat azonban nem kapott elég támogatást.<sup>49</sup>

## II.4. Ausztrália

Ausztráliában 1,4 millió km<sup>2</sup> kiterjedésű Murray-Darling medencébe folyik Ausztrália 3 legnagyobb folyója. A medence 5 állam joghatósága alá tartozik és Ausztrália lakossága közel a felének biztosítja a napi vízellátását. A szárazságon kívül évek óta problémás a mezőgazdasági területek öntözésére használt víz elégtelensége és a duzzasztóüzemek hatása a vízmennyiségre. A partvidékek egyes szakaszait már-már elborítja a só, a Murray folyó delta torkolata pedig teljesen elhomokosodott.<sup>50</sup>

A szövetségi parlament 2007-ben fogadta el a Víz törvényt<sup>51</sup>, amely az állami irányítás helyett központi szerepet szán a szövetségi kormányzatnak.<sup>52</sup> Sokak szerint a törvény legnagyobb vívmánya az, hogy a Szövetségi Vízügynökség létrejött. Az Ügynökség felel a folyómedrekre vonatkozó tervek kidolgozásáért és végrehajtásáért, többek között a Murray-Darling medencére vonatkozóan is, külön meghatározva az egész tájegységet illetve az egyes államokat érintő feladatokat.

Az ivóvíz minőségének biztosítására ugyanakkor csak nem kötelező erejű iránymutatások vonatkoznak.<sup>53</sup>

---

<sup>46</sup> River Boards Act, <http://faolex.fao.org/docs/pdf/ind7958.pdf>, Inter Stat Water Disputes Act, <http://wrmin.nic.in/forms/list.aspx?lid=366>,

<sup>47</sup> op.cit. Baranyai Gábor 30. o.

<sup>48</sup> op. cit. Rakes Hooja, in: op.cit. Federal Rivers, (2014) Edgar Elgar Publishing Limited, 226. o.

<sup>49</sup> Inter-States Disputes Act 1956, Difficulties and Solutions, Ramaswamy R. Iyer, *Economic and Political Weekly* Vol. 37, No. 28 (Jul. 13-19, 2002), pp. 2907-2910, [http://www.jstor.org/stable/4412360?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/4412360?seq=1#page_scan_tab_contents),

<sup>50</sup> The Murray-Darlin Basin, Daniel Connel, in: op.cit. Federal Rivers, (2014) Edgar Elgar Publishing Limited, 311. o.

<sup>51</sup> Water Act, <https://www.environment.gov.au/water/australian-government-water-leadership/water-legislation#water-act>

<sup>52</sup> The Constitution and the management of water in Australia's rivers, Paul Kildea, and George Williams, *Sydney Law Review*, vol 5:595, 2010, [https://sydney.edu.au/law/slr/slr\\_32/slr32\\_4/Kildea\\_and\\_Williams.pdf](https://sydney.edu.au/law/slr/slr_32/slr32_4/Kildea_and_Williams.pdf),

<sup>53</sup> <http://www.waterra.com.au/research/water-quality-guidelines/>,

## **II.5. Spanyolország**

Spanyolország egyik legnagyobb kihívása napjainkban a vízhiánnyal és a szárazsággal való küzdelem.

Minden olyan folyó, amelyik 2 vagy három szövetségi régió területén átfolyik, szövetségi folyónak minősül és a szövetségi állam felelősségi körébe tartozik. A vízelosztás szempontjából a legfontosabb szerep a folyónként megalakult folyómeder hatóságoknak jut, ezek feladata a vízgazdálkodás, illetve a vízhiánnyal és a szárazsággal kapcsolatos problémák kezelése. A folyómeder hatóságokban az érintett régiók is képviselve vannak.<sup>54</sup>

Az utóbbi évek során az egyes régiók egyre jobban szeretnék belefolyani a területükön átfolyó folyókra vonatkozó szabályok megalkotásába, nyomást gyakorolva a szövetségi kormányra, hogy a területükön átfolyó folyókból minél több vizet nyerjenek és tartalékoljanak – természetesen más régiók rovására.<sup>55</sup> A viták gyakran végződnek a Legfelsőbb Bíróság előtt, megkérdőjelezve a szövetségi állam döntését és alásva annak joghatóságát.

### **III. Az Európai Unió vízügyi szabályozása**

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés szerint a vízgazdálkodás „szövetségi” vagyis uniós szinten a környezetvédelem uniós politika területére tartozik. A környezetvédelem területén az EU rendes jogalkotási eljárásban, vagyis a Tanács minősített többségének támogatásával fogad el szabályokat.

A mennyiségi vízkészlet-gazdálkodást, illetve azon normák, amelyek az e készletek rendelkezésre állását akár közvetlenül, akár közvetve befolyásolják, ez alól kivételt jelentenek. Az EUMSZ 192. cikk (2)<sup>56</sup> bekezdése szerint ezeket a jogszabályokat a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlamenttel, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával folytatott konzultációt követően egyhangúlag fogadja el.

Az Európai Közösség az 1970-es évektől kezdődően számos, a vizek állapotának javítását célzó jogszabályt fogadott el, különösebb gyakorlati eredmény nélkül. Az európai vizek állapota nem javult a kívánt mértékben, sőt egyes esetekben tovább romlott. Válaszul az Európai Bizottság a 90-es évek elején kidolgozta az Európai Unió új Víz Politikáját, majd közel öt évig tartó vitát követően pedig 2000. december 22-én hatályba lépett a Víz Keretirányelv (továbbiakban: az Irányelv)<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> River basin governance and water policies in Spain, José Albiac, Elena Calvo and Encarna Esteban, in: in: op.cit. Federal Rivers, (2014) Edgar Elgar Publishing Limited, 143. o

<sup>55</sup> op. cit. Baranyai Gábor, 30. o.

<sup>56</sup> 192. cikk (2) bekezdése

<sup>57</sup> "A közösségi cselekvés kereteinek meghatározásáról a víz-politika területén" című, 2000. december 22-én hatályba lépett 2000/60/EK irányelv.

Az Irányelv megteremti a jogi kereteket a szárazföldi felszíni vizek, az átmeneti vizek, a parti vizek és a felszín alatti vizek védelmének megvalósításához. Az irányelv két fő célkitűzést határozott meg: a felszíni és a felszín alatti vizek jó állapotának elérését legkésőbb 2015-ig, és a vizek állapota romlásának megelőzését. A Víz Keretirányelv által meghatározott feladatok végrehajtásáért minden tagország maga viseli a felelősséget. A legfontosabb feladatok a következők: állapotfelvétel (jelenlegi állapot), a célok meghatározása (az elérendő állapot), intézkedések meghatározása a célok eléréséhez.

A tagállamoknak az Irányelvet a hatályba lépéstől számított három éven belül kellett a nemzeti jogrendszerükbe átültetniük. A következő lépés egy 2006. december 22-ig nyilvánosságra hozott ütemterv és munkaprogram elfogadása volt,<sup>58</sup> majd 2009-re minden tagállamnak saját vízgyűjtő-gazdálkodási tervet (VGT) kellett készíteni.

Az irányelv végrehajtásának ellenőrzésére az Európai Bizottság hivatott. A Bizottság első körben azt elemezte, hogy a tagállamok az irányelvnek pontosan megfelelő tagállami jogszabályokat fogadtak-e el, majd rátért az egyes feladatok végrehajtásának ellenőrzésére. A Bizottság először 2012-ben értékelt az irányelv végrehajtását.<sup>59</sup>

A vízminőségről szóló szabályokról tehát az alapszerződések felhatalmazása alapján sikerült „szövetségi” (uniós) szinten dönteni. Ugyanez azonban nem mondható el a vízelosztással kapcsolatos szabályokról, amelyeket szintén csak egyhangú döntéshozatal keretében, vagyis minden tagállam egyetértése esetén lehetne elfogadni. Az államhatárokon átnyúló folyókat érintő vízgazdálkodás azonban annyi szereplőt érint és politikailag annyira érzékeny kérdés, hogy egyhangú döntéshozatal mellett gyakorlatilag nincs esély a megállapodásra.<sup>60</sup>

Kötelező erejű uniós jogszabályok hiányában az Európai Bizottság csak úgynevezett *soft law* eszközökkel tud élni, ilyen például közlemények, jelentések és ajánlások elfogadása egy bizonyos területen. A 2003-2004-es aszályokat követően a Bizottság a Tanács felkérésére élt ezzel a lehetőséggel.<sup>61</sup>

A tagállamok szintjén a határokon átnyúló folyók esetében a vízelosztás kérdéseket a tagállamok államközi szerződésekben próbálják rendezni. Az Európai Unió sajátosságának megfelelően ezek az államközi szerződések egyben nemzetközi szerződések is.

---

<sup>58</sup> <http://www.kvvm.gov.hu/index.php?pid=10&sid=55>

<sup>59</sup> Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az európai vízkészletek megőrzésére irányuló terv (COM(2012) 673 final), a Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a vízpolitikai keretirányelvben (2000/60/EK) előírt vízgyűjtő-gazdálkodási tervek végrehajtásáról (COM(2012) 670 final) és a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés (COM(2012) 672 final) OJ 2013/C 327/16

<sup>60</sup> op.cit. Baranyai Gábor 22 o.

<sup>61</sup> A Bizottság 2012-ben fogadta el „A vízhiányra és az aszályra vonatkozó európai politika felülvizsgálatáról szóló jelentés” című közleményét. A közleményben 7 javaslatot tett a probléma orvoslására.

Az Európai Bíróság, mint „szövetségi legfelsőbb bíróság hatás”köre limitált. Vitarendezési fórumként két esetben járhat el: ha az államok a nemzetközi szerződésben, mint választott bíróságot kikötik illetve, ha tagállamok egymás ellen eljárást indítanak az uniós jog megsértése miatt. Ez utóbbi esetében az Európai Bíróság először a saját joghatóságát állapítja meg, a tagállamok hatáskörébe tartozó kérdésekben ugyanis nem járhat el.

A tagállamok közötti perek pedig kifejezetten ritkák, számuk az Európai Közösségek megalakulása óta bőven tíz alatt maradt. Az Európai Unió alapja a tagállamok közötti kölcsönös bizalom és lojális együttműködés, az elvárás pedig az, hogy a vitarendezés fóruma a diplomáciai tárgyalás és ne az Európai Bíróság legyen.

#### **IV. Konklúzió**

A szövetségi államok vízügyi szabályozása, beleértve az Európai Uniót is, meglehetősen színes képet mutat. Azon túl, hogy a szövetségi állam a vízgazdálkodás területén valamilyen szintű hatáskörrel rendelkezik, a szabályozás szerteágazó.

Szembetűnő az is, hogy akár a vízelosztásról, akár a vízminőségről legyen szó, a hatékony vízgazdálkodás minden szövetségi állam számára problémás terület.

Még ha egy szövetségi állam rendelkezik is hatáskörrel, a jogszabályok elfogadása és végrehajtása a szövetségi államok szerteágazó érdekei és a téma politikai érzékenysége miatt nehézségekbe ütközik.

Ugyanakkor minden szövetségi államban létezik olyan részterület, ahol sikerült eredményeket felmutatni, ahol előremutató folyamatok indultak el. Ezen folyamatok tapasztalatainak megosztásával a szövetségi államok hozzájárulhatnak ahhoz, hogy egy globális szinten működő vízgazdálkodás segítségével szembenézzünk a klímaváltozás egyre égetőbb kihívásaival.