

**Egyetemi doktori (PhD) értekezés tézisei**

**A vízszolgáltatások hatékonyságának javítása a Vízkeretirányelv egyes rendelkezései és  
a szennyező fizet elvének tükrében**

dr. Belényesi Pál LL.M.

Témavezető: Prof. Dr. Fodor László, tanszékvezető egyetemi tanár



**DEBRECENI EGYETEM**

Marton Géza Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

Debrecen, 2013

## ***1. A kutatás háttere és aktualitása, a kutatási célkitűzések***

### **1.1. A kutatás háttere és aktualitása**

A vízhez való jog modernkori megközelítése és a víz felhasználását szabályozó nemzetközi törekvések a tizenkilencedik század utolsó éveire nyúlnak vissza. A huszadik század eleji, elsősorban a határvizekre vonatkozó nemzetközi megállapodások még nem voltak tekintettel a vízhasználat gazdasági vonatkozásaira, valamint a víz emberi fogyasztását érintő gazdasági kérdésekre, azaz az ivóvízre és annak a gazdaság egyes területein való felhasználására. A vízzel kapcsolatos problémák csak nagyvonalakban jelentek meg az iparosodott világ vizet érintő, gazdasági jelleget nem öltő törvényeiben és egyezményeiben.

A víz környezetvédelmi és gazdasági értékének a felismerése elsősorban a nemzetközi környezetjog kialakulásához, majd azt követően az Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) keretein belül megjelenő fenntarthatósági kezdeményezések 1990-es évekbeli előtérbe kerüléséhez kapcsolható. Szintén a múlt század kilencvenes éveiben jelentek meg a fejlettebb gazdasággal rendelkező európai országokban azok a törekvések, amelyek a hatékonyabb vízhasználatot, mint célt gazdasági-szabályozási oldalról közelítették meg. (A dolgozatban, az általánosságban használt „hatékonyabb vízhasználat” fogalmából kiindulva, hatékony vízkészlet-használat alatt elsősorban a gazdasági szempontból hatékony használatot értem.)

A víz, mint a fenntarthatósági politikai központi kérdése, újra és újra előkerült a nemzetközi fejlesztési együttműködési tárgyalásokon, az éghajlat-változási és biológiai sokféleséget érintő kérdésekkel foglalkozó nemzetközi bizottságok ülésein. A fejlődő országok elsősorban a vízhiányból fakadó problémáikat igyekeztek megoldani, az ENSZ által klasszikusan donor-országoknak nevezettek pedig hanyagolták a saját területükön történő vízhasználat kérdéseit: az emelkedő – vagy éppen az indokolatlanul alacsony szinten tartott – vízárakat, az ésszerűtlen lakossági- és az ellenőrizetlen mezőgazdasági- és ipari jellegű vízfogyasztásból eredő problémákat.

A folyamatosan változó nemzetközi igények, a vízkészletek kimeríthetőségének a felismerése és az abban rejlő geopolitikai kockázatok miatt azonban a vízgazdálkodás és a vízhasználat ismét előtérbe került: megjelentek azok az országok, amelyek a globális problémákat regionális szinten is kezelni akarták. Ezen országok a nemzeti szabályozást újragondolták és a vízkészletek megőrzése érdekében megjelentek a víz költségmegtérülési elv alapján történő

árazásának az első formái. Egyes országokban a vízszolgáltatások piaca strukturális változáson ment keresztül. Ausztrália, az Egyesült Államok és egyes európai országok – többek között Anglia, Franciaország, Németország és Magyarország – is felülvizsgálták a saját vízszolgáltatási piacuk működését.

Az ENSZ sem maradt tétlen a vízhez való joggal és a vízkészletek megőrzésével kapcsolatos ügyekben. A kétévente megrendezésre kerülő Globális Vízfórumok az ENSZ legnagyobb, témába vágó rendezvényei. A magyar kezdeményezésnek köszönhető ENSZ Víz Barátai Munkacsoport tevékenysége 2011 végén vett újra nagyobb lendületet. A csalódást keltő fenntarthatósági és éghajlat-változási tárgyalások durbani és riói eredményei mellett az egyetlen bizalomra okot adó fejlődés – a dolgozat lezárásának idején (2013. március) – csak a vízre vonatkozó szabályozás, a vízvédelem, a vízszolgáltatások hatékonyabbá tételének területén tapasztalható.

Az Európai Unióban (EU) a vízszolgáltatások szabályozása a tagállamok hatáskörében maradt. Elmondható, hogy a tagállamok többségében a vízszolgáltatás helyi, azaz a felhasználóhoz legközelebbi szinten szabályozott, a helyi irányító hatóságok felelősek a vízszolgáltatás biztosításáért, a vizet szállító hálózat működtetéséért, valamint a hálózat elemei is nagyrészt az ő tulajdonukban vannak. Ennek köszönhetően a hatáskörrel rendelkező helyi irányítószerv dönt a hálózathoz kapcsolódó privatizáció mértékéről, és általában a vízszolgáltatások beárazásáról is.

Az európai vízszolgáltatási piac az EU tagállamaiban a 2004-es bővítést megelőzően is sokszínű volt. Csak magában az EU15-ben mintegy 30.000 különböző szolgáltató végzett vízszolgáltatási tevékenységet, illetve az EU15 lakosságát 35 százalékban a magánszféra, 10 százalékban közös tulajdonban lévő, míg 55 százalékban a közszféra által tulajdonolt és működtetett vállalkozások szolgálták ki. Más hálózatos iparággal összehasonlítva, a vízszolgáltatási piacon a közszféra jelenléte ma is kiemelkedő.

## **1.2. A kutatás tárgya és felvetései**

Kutatásom abból az általánosságban elfogadott, bár egyesek által vitatott álláspontból indul ki, hogy a víz, amelyet fogyasztásra és különböző termelési tevékenységek input termelési tényezőjeként használunk, nem áll korlátlan mennyiségben rendelkezésre. Bár a természet biztosít egy állandó megújulási rendszert, a folyamatosság megszakadhat olyan emberi

közbehatások révén, mint a klímaváltozást előidéző környezeti tevékenységek, a sós- és édesvízi vízhasználat és vízszennyezés, valamint a tervezetlen vízgazdálkodás.

A kutatásom tárgya a vízszolgáltatás és a vízhasználat szabályozása. A dolgozat nem foglalkozik a vízhasználat szociológia, biológiai kérdéseivel, azokat – ahol szükséges – érintőlegesen vázolom.

A vízszolgáltatás pontos meghatározása nem egyszerű feladat. A vízszolgáltatás számos szolgáltatás gyűjtőneve lehet: a vízkinyerést, a -tisztítást, a -szállítást, a -tárolást, a víz fogyasztóhoz való eljuttatását, a felhasznált, de megmaradt víz begyűjtését, annak elszállítását, tisztítását és újrafelhasználását is jelenti. Értekezésemben elsősorban a víz fogyasztókhöz való eljuttatásának az első fázisára, azaz az általánosan nevezett ivóvíz-szolgáltatásra összepontosítok. Ugyanakkor a dolgozat következtetéseinek az alátámasztása érdekében, valamint a téma interdiszciplináris és integratív megközelítését kihangsúlyozva a vízszolgáltatás kiterjedt értelmezését is használom: a Vízkeretirányelv elemzésekor kitekintek a hatékonysági szempontból meghatározó fontosságú vízszolgáltatás-meghatározásokra is. Ahhoz, hogy a vízszolgáltatás hatékonyságát vizsgálni tudjuk, elengedhetetlen a vizsgálat tárgyát alaposabban megvizsgálni, azaz a vízzel kapcsolatos kérdéskört átfogó megközelítéssel felvezetni.

Hatékonyabb vízhasználaton, a bevezetőben megfogalmazottakon túl, a víz ésszerűbb, tudatosabb, annak természeti és készletértékét megfelelően tükröző használatát, valamint a fogyasztásnak megfelelő vízárakat, közvetetten a vízkészletek hatékony használatát értem. A hatékony vízhasználat általános fogalomnak tűnhet, ugyanakkor megfelelően jellemzi a víz fenntartható használatához kapcsolódó problémák összetettségét, és azt, hogy az egyes kiemelt hatékonysági karakterek (például: fizikai hatékonyság: elsősorban mennyiségi vízvédelem, közgazdasági hatékonyság: a víz értékének a pontos megjelenítése, hatékony vízfogyasztás: vízmenedzsment és vízhasználati jelleg) egymástól elválasztva nehezen kezelhetők. A dolgozatban, hatékonyabb vízhasználat elérése érdekében, egyik lehetséges megoldásnak a víz használatának közgazdaságilag kifejezhető hatékonyságának elérését javasolom.

A dolgozat a vízszolgáltatások elsődleges piacával, a víznek a fogyasztóhoz való eljuttatásával, valamint a piacon megjelenő szennyező fizet elvének érvényesítésével, a szolgáltatás árának/értékének meghatározásával és a kettőt együtt kezelő versenyjogi és liberalizációs kitekintéssel vezeti be a javaslataimat és ismerteti a vízszolgáltatás összetevőit. Közelebbről

az ivóvíz-szolgáltatás példáján keresztül mutatom be a hálózathoz való hozzáférés problémáját, a környezeti költségek árazását, valamint a vízszolgáltatás fenntarthatóságát elősegítő keretirányelvi rendelkezéseket. Ezek mind olyan elemek, amelyek figyelembe vétele alapjaiban meghatározhatja a fenntartható árazási struktúrát.

A kutatásomban kitérek a vízszolgáltatások magyar szabályozására is (a víziközmű-szolgáltatások piacára), amelyet az Országgyűlés 2012-ben alapjaiban megváltoztatott a CCIX. sz. törvénnyel: a jogszabály elemzése így nem maradhatott ki a dolgozatból. Ezért ezt hosszabban elemeztem, megtartva a kutatás eredeti szempontjait.

Hasonlóan a magyar szabályozás észrevehető átalakulásához, az Európai Unióban sem maradt érintetlen a vízszolgáltatásokat érintő szakpolitika. A Vízkeretirányelv a vízszolgáltatások pontos meghatározásával és azok költségmegtérülésével kapcsolatos rendelkezési a tagállami végrehajtás eredményeképpen nem mutatnak egységes képet Európában, s ezért a Bizottság számos jogsértési eljárást kezdeményezett, amelyből egy már bírósági (kötelezettségszegési) szakaszba jutott. Mivel a vízszolgáltatások definíciója központi eleme az árazásnak és a kapcsolatos gazdasági hatékonyságnak, a dolgozatomban az ügy lehetséges értelmezési lehetőségeit is felvázolom.

## ***2. A kutatási hipotézis, kitűzött célok***

A víz árazásával és annak körülményeivel kapcsolatos kutatásom 2005-ös elkezdésekor Európában a vízszolgáltatások szabályozásának nem volt egységes megközelítése. Az elmúlt nyolc évben egyes országok, Anglia, Németország, Belgium, Hollandia, Magyarország is kísérletet tettek a víz használatának hatékonyabbá tételére és a víznek, mint természeti tőkének a gazdasági szempontból történő vizsgálatára. Ezt sürgették a 2000/60/EK irányelv (Vízkeretirányelv) végrehajtásával kapcsolatos tagállami kötelezettségek is. A Vízkeretirányelv rendelkezései szerint a tagállamoknak a költségmegtérülés elvét alkalmazó árazást kellett bevezetniük a vízszolgáltatások piacán. Az irányelvnek a vízszolgáltatás gazdasági megítélése szempontjából releváns rendelkezései átültetésére nyitva álló tagállami határidő 2010-ben lejárt. Az Európai Bizottság 2012 végén, az európai vízkészletek megőrzésére irányuló tervében közölte az első átfogó, az irányelv tagállami jogba való átültetésének vizsgálatára irányuló ellenőrzésének az eredményeit. A dolgozatnak ugyan nem célja a tagállami végrehajtások kritikája, azonban a rendelkezésre álló információ birtokában elmondható, hogy a tagállamoknak egyelőre nem sikerült hibátlanul teljesíteniük a szolgáltatás meghatározását és az árazási kérdések megoldását.

A vízszolgáltatás gazdasági kvalifikációja és a tagállamok hozzáállása nagy hatással van arra, hogy Európa milyen rövid időn belül és milyen hatékonyan fogja megőrizni a víztartalékait. Ennek pedig komoly szerepe lesz abban, hogy az EU másoknak is példát tud-e mutatni a természeti kincsek és a kapcsolódó gazdasági szabályozás, valamint a környezettudatos szolgáltatások használata és fejlesztése területén.

Dolgozatommal ennek a fontosságára kívánok rávilágítani a szennyező fizet elvén és a költségalapú árképzésen keresztül a vízszolgáltatások piacán úgy, hogy megoldásnak kínálok a hozzáférési ár alkalmazásának módszerét és a megfontolt piaci liberalizációt. (A költségalapú árképzésen jogi szempontból a Vízkereitirányelvben is használt költségmegtérülés elve alapján kialakított árazást, míg közgazdasági szempontból a költségalapú árképzés alapján kialakított árazást értem. A dolgozatban ezek a fogalmak szinonimaként szerepelnek.)

Úgy tűnik, hogy elindult egy folyamat, amelynek célja, hogy a víz gazdasági értéke, lehetőleg az EU-ban harmonizált módon, jogszabályban lefektetett kötelezettségként megjelenjen. Ennek a folyamatnak a mérföldköve lehet az, hogy egy gazdasági-szabályozási eszköz hatékonyabb vízfelhasználáshoz és ésszerűbb vízhasználathoz fog-e vezetni. Leginkább akkor van erre esély, ha a szabályozó vagy a szakpolitika a környezeti költségeket, vagy másképpen: "a szennyezés értékét" is megjeleníti a víz termelési és fogyasztási folyamataihoz kapcsolódó ellentételezésekben. A megjelenítés mértéke és módja azonban számos kritériumtól függhet. Ezen kritériumok vezérfonalaként a piaci verseny kialakítását, a fogyasztói jólét optimalizálását és a fenntartható környezet megvalósítását jelölhetjük meg.

A kutatás ezt az összetett folyamatot vizsgálta.

A kutatásban felmerülő főbb kérdések a következők. Hogyan lehet a vízszolgáltatásokat hatékonyabbá tenni a fenti szempontok kiegyensúlyozott figyelembe vételével? Mi az a környezetjogi és versenyjogi szempontból is elfogadható folyamat, amely elvezethet oda, hogy a víz és a kapcsolódó szolgáltatások korlátozott jellege gazdaságilag is megfelelő értéket kapjon? Van-e olyan nemzetközi vagy európai szinten alkalmazott alapelv, amely a vízhasználattal kapcsolatos költségeket racionalizálni tudja? Megoldás lehet-e egy európai szintű árformula bevezetése – mint például a távközlésben a végződtetési vagy a barangolási díjak –, vagy szigorúbb bizottsági felügyeleti tevékenység és szabadabb tartalmi tagállami szabályozás szükséges, mint például az emissziós jogok kereskedelmének a területén? Mennyiben segíthet a Vízkereitirányelv költségmegtérülés elvét használó árazási előírása, és

különösen a szennyező fizet elvének megjelenítése a víz árában? Meríthető-e tapasztalat az egyes államokban bevezetett szabályozási rendszerekből? Hogyan kezeli a kaotikus helyzetet az Európai Bizottság? És végül, milyen magyar szabályozási átalakulás figyelhető meg a víziközmű-piacon?

Célom az volt, hogy mind tudományosan értékelhető, mind a gyakorlatban hasznosítható tanulmány készüljön, amely bár önálló következtetéseket von le és befejezett kutatási folyamat is egyben, meghatározó kiinduló pontja lehet egy átfogó és időszerű jogalkotási folyamat előkészítésének.

A kutatási folyamat célkitűzése az volt, hogy ne csak a tudományos tevékenységhez közvetlenül köthető eredményeket rendszerezze, illetve próbáljon meg azokkal kapcsolatban következtetéseket levonni, hanem, hogy a friss, hiteles és ellenőrizhető statisztikai és társadalmi kutatásokra is figyelmet fordítson.

### ***3. A kutatási módszer***

Kutatásom a korábbi kutatási eredmények rendszerezése, dokumentumelemzés, nemzeti jogszabályok és EU-s jogi aktusok nyelvtani és teleologikus értelmezése, valamint a vonatkozó közgazdasági és jogi szakirodalom rendezéséből indul ki. A dolgozat történeti jellegét a vízre vonatkozó nemzetközi jogi és gazdasági szabályozás kialakulásának ismertetése, a Vízkereitirányelv előkészítése, a versenyjogi relevanciával bíró szakhatósági és bírósági joggyakorlat bemutatása, valamint a magyar víziközmű-szabályozás elemzése adja. A tanulmány összehasonlító színezetét a vonatkozó EU-s szabályozás, az angol, francia és a német piac bemutatása, valamint a magyar vízpiaci helyzet ismertetése és értékelése adja.

A lehetséges gazdasági megoldásokat a környezetjogi szempontból kiemelkedő jelentőségű, a szennyező fizet elvének európai fejlődési folyamatán, valamint szabályozási megjelenésein keresztül mutatom be. Kitérek a gazdasági árazás alkalmazhatóságára egy környezetjogi szempontból kiemelten kezelendő területen: a vízszolgáltatások piacán.

A kutatás menete tükröződik a dolgozat felépítésében: egy többirányú horizontális és vertikális vizsgálódást igyekeztem egy képzeletbeli térbeli koordinárendszer origója felé közelíteni, ahol a metszéspont nem a vitathatatlan megoldást, hanem egy lehetséges utat kívánt szolgáltatni (meggyőződésem, hogy kétségbevonhatatlan megoldásmód nem alkalmazható a vízszolgáltatások fenntarthatóbbá alakítása tárgyában, előrelépésre csak összefogott, interdiszciplináris megközelítésen keresztül lehet eljutni). A vizsgálódásom, a

dolgozat tárgyának bemutatása után, a nemzetközi szintet (ENSZ), majd a szűkebb nemzetközi (EU) szintet értékeli először, míg végül eljut a szűkebb (néhány tagországot érintő) szintre, és végül a hazai elemzéssel zárul. A már említett interdiszciplináris jelleg miatt a dolgozatban megjelennek közgazdasági, ökológiai és jogi megközelítések; ügyeltem azonban arra, hogy a jogi megközelítés domináns maradjon és a szerkezetet ez határozza meg.

A vertikális kutatási jelleget egy általános jogi-közgazdasági, majd környezet- és versenyjogi megközelítés, végül pedig egy európai jogi, tagállami jogi összehasonlító jogértelmezés követ. A dolgozat konklúziója hűen tükrözi magának a dolgozatnak a szerkezetét: általános, majd ágazati politikai (liberalizációs szempontú), és végül jogi következtetéseket tartalmaz.

#### ***4. A dolgozat felépítése***

A dolgozat a kutatás háttérének ismertetésével, a vízszolgáltatások jellemzésével és a kapcsolódó problémák felvezetésével, majd a kutatás céljának és módszereinek a meghatározásával indul. Ezt követik a témaválasztás indokai és a dolgozat társadalmi súlyának megjelölése. A kutatást alátámasztandó, bemutatok néhány releváns, új kutatási eredményt, ami szakpolitikai szinten értékeli a vízszolgáltatásokkal kapcsolatos európai helyzetet, a Vízkeretirányelv végrehajtásának helyzetét.

Ezt követően kerül sor a vízszolgáltatás részletes bemutatására: kiemelem a hálózatos iparági jelleget és a hálózati externáliák szerepét. Azután a versenyjog és a környezetjog jellemzése következik, majd a kettő kapcsolatát elemzem, hiszen a két jogterület kapcsolódása nélkül a szennyező fizet elv hálózatos iparban történő alkalmazása nehezen elképzelhető.

A 3. fejezet egyes részeiben, a 4. fejezetben, valamint az 5. fejezet első részében bemutatom, hogy a vizet milyen különböző szempontok szerint lehet vizsgálni: biológiai (földünk alkotóeleme, alapvető életfeltétel), jogi (emberi jog, vízhez való jog), közgazdasági (természeti tőke, termelési erőforrás) és szabályozástani aspektusok szerint (vízszolgáltatások piaca). Egy szempontnak a többitől független kiemelése azonban nem vezet a fenntartható vízgazdálkodás megteremtéséhez. Sőt, hosszútávon olyan ágazati helyzetet idézhet elő, amelyben valamelyik szempont(ok) érdeke(i) sérülni fog(nak) és ezáltal az érintett piacon elérhető társadalmi jólét messze kerül az optimumtól. Ezt kijavítandó, arra a következtetésre jutottam, hogy a tagállami kiegészítő intézkedések, a piactorzító hatás minimalizálásával és az ágazati szabályozás bevezetésével hasznosnak bizonyulhatnak.

A dolgozat következő fejezeteiben megvizsgálom a szabályozás és a versenyjog kapcsolatát és alkalmazhatóságát a vízszolgáltatási piacokon, az ágazati állami támogatások szerepét, majd bemutatom a főbb európai liberalizációs folyamatokat Anglia és Wales, Franciaország, valamint Németország példáján keresztül. Az országok közti összehasonlítást Magyarország bemutatása zárja, külön figyelemmel a 2012. évi CCIX. sz. törvény és a kapcsolódó jogszabályok rendelkezéseire. Külön kitérek egy megengedőbb szabályozás bemutatására, a szén-dioxid kvótakereskedelemre.

Végezetül megvizsgálom a Németországgal szembeni kötelezettség-szegési eljárást, annak lehetséges implikációit. A dolgozatot a szakpolitikai és tudományos következtetésekkel zárom.

### ***5. Az értekezés tudományos eredményei***

A kutatásom célja az, hogy bemutassa annak a lehetőségét, hogy milyen szabályozási és szakpolitikai úton lehetne akár európai szinten is hatékonyabbá tenni a víz használatát. Abból indultam ki, hogy a cél elérése érdekében elsősorban arra van szükség, hogy víz fogyasztói ára tükrözze a víznek, mint környezeti tőkének a valós értékét. A dolgozatban több megközelítésből ismertetem a vízhasználattal kapcsolatos koncepciókat és szakpolitikai megfontolásokat. A vízszolgáltatás társadalmi és gazdasági jelentőségét európai kutatásokkal, elemzésekkel és makrogazdasági bizonyítékokkal támasztom alá.

A víz egyes szabályozástani aspektusainak kapcsolódó elemzésén túl, a dolgozat célja az, hogy gazdasági és környezeti szabályozási szempontból bemutassa azt, hogy az Európai Unió vízügyi és vízgazdálkodási szabályozása hogyan igyekszik biztosítani a vízhasználat fenntarthatóságát. Megvizsgáltam, hogy az említett célok elérése érdekében milyen közvetlen (a Vízkereitányelv rendelkezéseinek a tagállami végrehajtása) és közvetett eszközök (környezetvédelmi állami támogatások) állnak a tagállamok rendelkezésére.

A kutatásom során arra a következtetésre jutottam, hogy a víz felhasználásának hatékonyabbá tételéhez, bár több lehetőségen keresztül lehet eljutni, a legjobb megoldás a vízszolgáltatások piacának megfelelő feltételekkel való megnyitása lenne a piaci verseny előtt. Ez vezethetne oda, hogy a közpénzből, kölcsönökből és nem valós értéket és használatot tükröző fogyasztói díjakból fenntartott szolgáltatási hálózatokat hatékonyabban és a fogyasztók érdekeit szorosan követve lehetne finanszírozni. A hatékony piac kialakítását leginkább egy támogató, versenyjogi alapon meghatározott nagykereskedelmi hozzáférési árstruktúra kialakítása

segítené elő. Ennek az árstruktúrának a szennyező fizet elvét vezérfonalként kezelendőnek, progresszívnek, a tagállamok közötti földrajzi, vízrajzi és előállítási költségbeli különbségeket megjelenítőnek, de ugyanakkor végrehajthatónak, kikényszeríthetőnek és hatékonysági alapokon állónak kell lenni. Ez azt jelenti, hogy más országokban is célszerű elmozdulni az angol-walesi, a piaci versenynek teret engedő szabályozási modell felé.

Tekintettel arra, hogy a vízszolgáltatások piaca több alpiacból álló, összetett szolgáltatásrendszer, számos helyen biztosítható az új versenytársak belépése. A funkcionálisan szétválasztott szolgáltatásoknak azonban csak ellenőrzött piacon, tagállami szinten központilag meghatározott – és lehetőleg az EU-ban harmonizált módon kialakított – árstruktúra szerint kell hálózathoz való hozzáférést biztosítani. Mivel a vízszolgáltatások hálózata a szolgáltatás-nyújtás nélkülözhetetlen eleme, a hozzáférési keretszabály-rendszerre kiemelten szükség van. Ennek kialakításához mind a távközlés, mind az energiahálózatok piacáról tudunk példát meríteni. A szolgáltatás jellegére tekintettel, már a hozzáférési árstruktúrának is számításba kell venni a környezeti és az erőforrás-költségeket, mert csak ez által tud a végfelhasználói árban megjelenni a környezeti tőke valós értéke. Az olyan hozzáférési szabályozás azonban, amely nem megfelelő árak mellett, határozott, átgondolt, tervezett és társadalmilag elfogadható ágazati célok nélkül teszi (csak) lehetővé a piacra lépést, sokkal kártékonyabb hatásokat érhet el, mint egy szabályozatlan piaci működés. Egy rossz szabályozási keretrendszer ellenben akadályozhatja a már létező technológiák elterjedését, visszaszoríthatja az innovatív vállalatok piacra lépését, csökkentve a versenyből származó nyomásokat és hátrányosan hat a makrogazdasági mutatókra is. Az általam javasolt hozzáférési rendszer és ágazati reform alkalmazásának és alkalmazhatóságának feltétele egy olyan általános szabályozási rendszer kialakítása, amely stabil intézményi lábakon áll, transzparenssal működik és a központi hatalomtól független.

Dolgozatomban bemutatom azokat az európai környezetpolitikai megfontolásokat, amelyek hatással vannak egy, az általában szociális szempontokat is szem előtt tartó szolgáltatásra, nevezetesen a vízszolgáltatásra és annak ágazati szabályozására. Megvizsgáltam, hogy a vízhasználati jog fogalma milyen gazdasági-szabályozási lehetőségeket rejt magában. Kiemelem, hogy egy általános és környezetjog-fejlődési szempontból viszonylag hosszabb múltra visszatekintő alapelv – a szennyező fizet elve – gazdasági jelentősége egy környezetjogi szabályozásban hol jelenhet meg. A környezetjogi és versenyjogi szempontokat elemezve, arra következtetek, hogy egy ilyen elv, ami nem csak környezetvédelmi, hanem szabályozási szempontból is meghatározó tényező hozzájárulhat a vízszolgáltatások

használatának a hatékonyabbá tételéhez, feltéve, ha elfogadjuk, hogy a környezet használata nem csak szennyezés következtében károsul, hanem az "igénybevétel is fizetési kötelezettséget" eredményez.

### **5.1. Szakpolitikai javaslatok**

A dolgozatomban abból indultam ki, hogy az EU-ban a Vízkkeretirányelv elfogadásával elindult egy pozitív folyamat (még akkor is, ha néhány ponton maga az irányelv is önellentmondásokba kerül, például a víz kereskedelmi jellegére vonatkozó utalás és a költségmegtérülési elvet használó árazás vonatkozásában (1.§ és 9.§)). Láttuk, hogy a tagállamok között az egyik legvitatottabb rendelkezés az irányelv gazdasági szempontokat figyelembe vevő rendelkezéseinek a tagállami jogba való átültetése, valamint a vízszolgáltatások fogalmának az értelmezése.

A vízhasználat optimalizálásának különböző lehetőségei vannak. A víz hatékonyabb és fenntartható használatát célzó intézkedések között egy lehetőség, hogy a központi szabályozási beavatkozás helyett olyan ösztönző mechanizmusokat használunk, amelyek a meglévő szolgáltatási szintre épülnek, és azokat erősítik. A környezetvédelmi és egészségügyi minőségi követelmények javítása érdekében végzett beavatkozások a meglévő vízkészlet oldaláról igyekeznek javítani a helyzetet. Ezek az intézkedések azonban lehetőséget teremtenek arra, hogy a szolgáltatók a költségek nagy részét a fogyasztókra terheljék, ahelyett, hogy hatékonyabb termelésre ösztönöznék magukat. Ebben persze közrejátszik az is, hogy a piaci versenykényszer – akár keresleti, akár kínálati oldalon – nem megfelelően ösztönzi a szolgáltatókat.

A felhasználók általi fogyasztás pontos mérése magától értetődő megoldás lenne, ugyanakkor eddig nagyon kevés helyen alakult ki „legjobb gyakorlat”. Sokat segíthetne ez abban is, hogy megismerjük a fogyasztásunkat, annak a költségeit, valamint kifejezésre jusson a szolgáltatás használatával kapcsolatos személyes felelősség. A mérési megoldások hiánya, az ilyen helyzettel együtt járó költségelemek magas szintjével egyetemben elsősorban technikai és strukturális probléma.

A kutatásomban arra a következtetésre jutottam, hogy a vízszolgáltatások és a kapcsolódó szolgáltatások piaca a versenytől elzártan nem képes hatékonyan működni. El tudom fogadni, hogy egy közszolgáltatás, vagy egy közszolgáltatás jellegű szolgáltatás nyújtásának

biztosítása a központi költségvetés feladata. Nehéz azonban indokolni a költségvetésből finanszírozott hálózatot érintő, szükségszerű ráfordításokat a pénzügyi válság idején, amikor a tagállami költségvetésnek a szokásosnál is nagyobb terhet kell elviselni. A fogyasztóknak a szolgáltatás közgazdasági jellemzőivel kapcsolatos informáltsága (pontosabban annak a hiánya) szintén komoly akadály az átgondolt piaci struktúra kialakulása előtt. A legtöbb tagállamban az általános vélemény az, hogy egy közszolgáltatási jelleggel rendelkező szolgáltatást „legbiztonságosabban” a állami vagy önkormányzati szereplők tudják nyújtani. Ebben a véleményben gazdaságossági mutatók nem jelennek meg.

A zavaros szabályozási, valamint felelősségi rendszerben a szolgáltatás nyújtásának a letéteményesei a közszféra egyes szintjein vannak. A 8. és 9. fejezetekben bemutatom, hogy az EU-ban jellemzően a regionális önkormányzatok (Franciaország), vagy a helyi önkormányzatok és az állam külön vagy együttesen (Németország és Magyarország) felelősek a szolgáltatás nyújtásáért. Ezt azonban szakember-, tőke-, és időhiányban nem tudják megfelelően elvégezni, még akkor sem, hogy a közelmúlt reformjai ezekben az országokban ezt is célul tűzték ki. A piaci-szolgáltatói visszasságok következtében kialakult egy megosztott rendszer, ahol a hálózat-üzemeltetési hatékonysági elemek elhalványodtak. Az összetett vízszolgáltatási feladatok sok helyen a célzott piacnyitás hiányában is a magánszektor szakembereit vonták be a feladatok ellátásába.

A környezetjogi gazdasági szabályozás megváltoztatásához szükségszerű a háttér-információk begyűjtése, rendszeresítése és rendelkezésre bocsátása: nem csak a fogyasztók irányába, hanem a szabályozó szervek felé is (fogyasztásmérés, vízjogi kérdések szabályozása és kommunikálása, vízárzási kérdések megosztása). Szintén elengedhetetlen a fogyasztók és az érintett ipari és mezőgazdasági felhasználók bevonása a döntéshozatali folyamatokba. Európai szinten a környezeti költségekkel kapcsolatos útmutatást a Bizottságnak kell meghatározni, ugyanis egyedül ez biztosítja azt, hogy minden tagállamban azonos költségelemeket építsenek a vízszolgáltatások áraiba, és nem kerül egy tagállam sem indokolatlanul előnybe. Kedvező jel, hogy ezt a feladatot a Bizottság a közzétett európai vízmegőrzési tervével ma már nyíltan felvállalja.

A verseny élénkítésének egyik fontos eleme a kínálati oldal bővítése. Erre a hálózatos iparágaknál korlátozottan van csak lehetőség. Ha azonban a környezeti politikák és a gazdasági megfontolások egy irányba mutatnak – mint ahogyan azt a Vízkeretirányelv megköveteli –, akkor egy intelligens piacnyitással lehetőség van arra, hogy ésszerű,

ellenőrzött piacon, az új belépők és a magántőke számára biztosítva, a vállalatgazdaságosság alapkövetelményeit nem elfeledve kialakuljon a versenypiaci helyzetet, legalább az egyes részpiacok vonatkozásában. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy az irányelv a liberalizációval kapcsolatosan semleges marad: azt se nem ösztönzi, se nem tiltja. Ezzel együtt, az irányelvnek több olyan célja és rendelkezése van, ami egy esetleges piacnyitást közvetlenül befolyásolni tud: i) az integrált közösségi vízpolitika kialakítása (piacnyitás esetén a koordinációs feladatok, több érintettre tekintettel, összetettebbek lennének), ii) jó ökológiai állapot, környezetvédelmi célok (ezek hosszú távú politikákat kívánnak, míg a piaci működés elsősorban profitorientált és a rövid távú pénzügyi folyamatokra is tekintettel van), iii) a megelőzés és elővigyázatosság alapelvei (mind a kettő olyan költségelem megjelenését jelenti, ami a fogyasztói árakat növelni fogja, és aminek az értékét nehéz ex ante meghatározni), iv) a nyilvánosság bevonása a döntéshozatali folyamatokba, a közvélemény kötelező jellegű meghallgatása a vízzel kapcsolatos szakpolitikai tervezések alatt (a közvélemény általában ellenzi minden új magánvállalkozás megjelenését a hagyományos piacokon), valamint v) a már említett szennyező fizet elvének alkalmazása és a költségalapú vízszolgáltatások bevezetése (ezzel kapcsolatban figyelemmel kell lenni a környezeti és szociális költségek kialakításának a mechanizmusára, valamint az elsüllyedt és működési költségek elszámolásának kialakítására is).

## **5.2. Jogi következtetések**

1. A Vízkeretirányelv szerint a vízszolgáltatást a költség alapú árazás elveinek figyelembevételével kell beárazni. Annak ellenére, hogy az irányelv pontosan fogalmaz ez a rendelkezés egyben teret enged a nemzeti jogértelmezésnek: a tagállamok az árazás kialakítása során tekintettel lehetnek a költségek megtérítésének szociális, környezeti és gazdasági hatásaira, továbbá az érintett régió vagy régiók földrajzi és éghajlati jellemzőire. Mindezt azonban csak úgy tehetik, hogy nem hagyják figyelmen kívül a szennyező fizet elvét, a felmerülő környezeti és vízkészlettel kapcsolatos költségeket.

2. A költségek megtérítésének előfeltétele a vízszolgáltatás definíciójának az értelmezése. A dolgozat lezárásakor a tagállamok között ezen a téren (is) véleménykülönbségek vannak. Az eltérő megközelítéseknek az Európai Bizottság is hangot adott, és több tagállammal szemben jogsértési eljárásokat indított, melyek közül a Németországgal kapcsolatos eljárás már bírósági szakaszba jutott (úgy tűnik, hogy a további eljárások megindítása előtt a Bizottság

megvárja, amíg a Bíróság dönt a német ügyben). Így azonban a tagállamok felé azt közli a Bizottság, hogy nem annyira biztos a saját igazában, vagyis, a 9. cikk és a 2(38) cikk értelmezése nem áll stabil lábakon.

3. A vízszolgáltatási piacon, tekintettel annak jellegére, statikusságára és a szolgáltatási háttér történetére, a hatékonyabb vízhasználatnak a piaci kudarc azonosítása és az ágazati versenyszabályozás mesterséges megteremtése lehet a kulcsa.<sup>1</sup> A verseny kialakításának feladata, hogy a meglévő szolgáltatási hálózatot a szabályozó megnyissa az új belépők előtt, ezen belépők és a már piacon lévők közötti esélyegyenlőséget garantálja, a piacelhagyási költségeket minimalizálja, valamint a termelőket ösztönözze a hatékonyság fokozására, innovációra és a gazdaságilag optimális kockázatvállalásra. Mindezt úgy, hogy közben a fogyasztókban a környezettudatos szolgáltatáshasználatot ösztönöz és a jövedelemelosztást optimális szinten tartja. Fontos azonban, hogy egy ilyen piacnyitásra milyen feltételekkel kerül sor, azaz, hogy az ágazati szabályozás milyen feltételek mellett teszi elérhetővé a más földrajzi területen üzemelő vállalatok, vagy az új piaci belépők csatlakozását a nélkülözhetetlen gerinchálózatokhoz.

4. Úgy gondolom, hogy az angol-walesi példa alapján a piaci verseny élénkítésére elsősorban a már aktív szolgáltatók versenyalapú szolgáltatási lehetőségeinek a bővítésével van lehetőség. A hálózathoz való hozzáférés feltételeinek javításában elsősorban a helyesen kialakított hálózati hozzáférési ár játszhat szerepet. Egy ilyen ár meghatározásának a Vízkereitirányelv rendelkezéseire és a versenyjogi megfontolásokra tekintettel a környezeti, a vízkészlettel összefüggő, valamint a regionális helyzetet szem előtt tartó költségelemek figyelembe vételével kell történnie. Különösen fontos, hogy a versenyjogi, árazási visszaélések tanulságait egy ilyen szabályozás szem előtt tartsa.

5. A szabályozásnak ugyanakkor, úgy gondolom, egyrészt követnie kell például az elektronikus hírközlésből ismert módszereket: úgy kell szabályozni az egyes alpiacokat, mintha egyáltalán nem lenne szabályozás (greenfield approach); a jövőre tekintettel, versenyjogi alapokon kell szerveződnie; valamint a szabályozásnak az elérni kívánt célokra

---

<sup>1</sup> A verseny hatékonyságával kapcsolatban fontos megemlíteni a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) Versenytanácsának 2013. márciusi végzését, amely Magyarországon először foglalkozott a versennyel a vízszolgáltatási piacon. Lásd: Vj-31/2012 (2013. március 13.) A kiválóan fogalmazott végzésben a Versenytanács helybenhagyta a vizsgálói döntést, mely egy Pécs környéki vízszolgáltatási rendszerrel kapcsolatban nem állapította meg az erőfölény meglétét a regionális ivóvíz-távvezetéken való szolgáltatás viszonylatában tekintettel arra, hogy a kérelmezőnek lehetősége volt a versenytárs szolgáltatási rendszerével párhuzamos hálózat kiépítésére elfogadható feltételek mellett. A GVH korszakos döntése külön elemzést érdemelne, azonban a dolgozat által kínált feltételek mellett erre nincs lehetőség.

tekintettel arányosnak kell lennie (arányosság alatt az alkalmasságot, szükségességet és a legkevésbé megterhelő jelleget kell érteni). Szükséges az is, hogy az inkumbensek felé a megfelelő befektetési ösztönzés kialakuljon, míg a belépők számára a befektetési lépcső hosszabb megtérülési ideje is biztosított legyen. A belépés különböző szintjeinek a hozzáférési árban szintén meg kell jelenni: nem célszerű egy fogyasztóhoz közeli kapcsolódási pontot egy vízkitermelési lehetőséghez közeli kapcsolódási ponthoz hasonlóan szabályozni. Másrészt, a hozzáférési ár kialakítására a javasolt angol módszer lehet megfelelő; ez kiskereskedelmi szinten hosszútávú határkölség alapú árazást, míg nagykereskedelmi szinten teljes gazdasági költségen történő árazást jelent. Mindkettő megfelelően tükrözi mind a környezeti költségeket, mind az erőforrás-költségeket, míg hatékony ösztönző is egyben.

6. A hatékonysági szempontokat maximálisan figyelembe vevő szabályozásnak nem csak határozottnak, hanem rugalmasnak is kell lenni. Nem érdemes olyan költségeket bebetonozni, amelyek sem a fogyasztókat sem a szolgáltatókat nem ösztönzik. A piacnyitást követően a szolgáltatók között lehetőséget kell biztosítani a szolgáltatás személyre szabására, az egyedi hozzáférési árak kialakítására. A fogyasztó-szolgáltató vonatkozásban egy piacnyitásnak már abban az esetben is van értelme, ha nem minden fogyasztó kapja meg ezt a lehetőséget azonnal, hanem csak a megfelelő fogyasztással rendelkező fogyasztók, mint ahogyan történt ez Angliában és Walesben. A fokozatos választási lehetőség biztosítása azonban elengedhetetlen.

7. A piacnyitáshoz „mindössze” politikai elkötelezettség szükséges, hiszen a jogi keretek adottak az EU-ban: az EUMSZ 106. cikk (3) bekezdése alapján a harmonizációs intézkedések elfogadása által, irányelveken keresztül lehetne a Vízkeretirányelv rendelkezéseit szem előtt tartva szabályozni az európai vízszolgáltatási piacot. Magyarországon pedig a 2011. évi CCIX. törvény és a kapcsolódó rendelkezések keretrendszerének átgondolt felülvizsgálata biztosítja az ágazati reform lehetőségét.

A Bizottságnak arra is van lehetősége, hogy az említett szerződési cikkekre hivatkozva pontosan meghatározza, hogy a tagállamoknak milyen kizárólagos jogok biztosítását kell visszavonni, amennyiben azok alkalmazása az EUMSZ-szel össze nem egyeztethető (például korlátozza az áruk szabad mozgását). Ehhez azonban szükséges, hogy a vízszolgáltatások nyújtása az áruk/szolgáltatások szabad áramlása alá tartozzon. Tekintettel a szolgáltatás fizikai jellemzőire, nem indokolt a vízszolgáltatások nyújtására vonatkozó kizárólagos jogok biztosítása vagy a szolgáltató hálózatok állami kézben való összpontosítása a piacnyitást teljes

mértékben akadályozó jelleggel sem a közérdekre, sem pedig az EUMSZ 14. cikkére, azaz az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra való hivatkozással.

8. Úgy gondolom, az a félelem sem megalapozott, hogy egy közszolgáltatási jellegű piac megnyitása után a szabályozási kudarcokat nem lehet orvosolni, vagy a szabályozás túlgyakori revíziója jogbizonytalansághoz vezet. Az elektronikus hírközlési szabályozás központi elemeként idézett jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozások kijelölése és szabályozása, valamint a versenyfelügyeleti eljárások párhuzamos alkalmazhatóságának a lehetősége megfelelő garancia a liberalizációra. Ezzel együtt fontos, hogy a kialakítandó szabályozás ne terhelje indokolatlanul a piaci szereplőket, a szabályozói és versenyhatósági párhuzamos felügyeleti jogkörök indokolatlan használatát elkerülendő.

9. A víznyerési vagy kitermelési jogosultságok kereskedelme is egy lehetőség, amivel a legmagasabb vízszolgáltatással összefüggő költségeket csökkenteni lehetne. Úgy gondolom, hogy egy mesterséges piac, ami az ökológia-gazdaságtan lehetőségével él, komoly gazdasági súlyra tehet szert, szemben egy statikus értelemben mozdíthatatlan szolgáltatással. A vízkitermelési jogok kereskedelmének kialakítása a kínálati oldalon ez újabb lehetőségekhez juttatná a szolgáltatókat és elősegítené a fenntartható vízkészlet-gazdálkodást is.

10. A magyarországi víziközmű-szolgáltatások szabályozásával kapcsolatban két dolgot szeretnék kiemelni: egyrészt, a piac re-regulációja üdvözlendő. Másrészt, úgy gondolom, hogy az új szabályozás minimális hatékonyság-javuláshoz vezet. A piac szerkezeti átalakítása az állam és az önkormányzatok felelősségének kiterjesztésével elhibázott, a szabályozás nem segíti – bár igaz, ki sem zárja – a piacnyitást, míg a szabályozóhatóság feladatai nem megfelelően átgondoltak: az állami tulajdon és a közérdek biztosítása nem válik el egymástól, valamint a jelenlegi feltételek mellett a szabályozóhatóság központi kormánytól való függetlensége (ármegállapítás) nem megfelelően biztosított.

A 2012. évi CCIX. törvény rendelkezései azonban lehetőséget adnak a mindenkori központi hatalomnak, hogy a kevésbé népszerű döntéseket – amilyen egy áremelés is –, klasszikus megbízó-ügynök modell alapján, a szavazók felé közvetlen elszámoltathatósággal nem bírósági hatóságra tudja hárítani. A piac működésére, a versenyhelyzet kialakítására és a hatékonysági tényezőkre ez inkább negatív, mint pozitív hatásokkal fog járni. Ezért a szabályozási háttér érdemes átgondolni, újrendszerezni. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy Magyarország ellen a vízszolgáltatások helytelen értelmezése miatt kötelezettségzegési eljárás van folyamatban, amely eljárásból fakadó esetleges bírság költségek máshol, de

egyazon a szolgáltatási piacon belül, eredményesebben hasznosulnának. Összességében, az ágazatra jellemző versenyt segítő megközelítést felváltotta a közhatalmi alapú, piaci konszolidáción túlmenő, monopolizáló piaci struktúra és szabályozási megközelítés váltja fel. A piaci alapú szolgáltatásnyújtás feltételeinek biztosítása a tagállami független hatósági ellenőrzési körből vélhetően kikerül és az Európai Bizottság versenyfelügyeleti gyakorlatára, különösen a kizárólagos jogokat biztosító tagállami jogszabályalkotással kapcsolatban, az eddigieknél nagyobb mértékben lesz szükség.

#### **6. A jelölt értekezés tárgykörében született publikációi**

Belényesi Pál, *The Relationship between the EC Competition Rules and National Competition Laws (A developmental approach with regards to supremacy)*, Acta Juridica Hungarica, 47. évf. 1. szám. 2006/1, pp. 67-87.

Belényesi Pál, *Exclusionary Price Abuses in the EU - A developmental approach with regard to networks*, Acta Juridica Hungarica, Vol. 47, No. 3, 9/2006, pp. 249-272.

Belényesi Pál, *Hozzáférési árszabályozási problémák a hálózatos iparágakban, különös tekintettel a vízszolgáltatások piacára (az angol-walesi megoldás példaértéke)*. Külgazdaság, LI. évf., 2007. május-június, pp. 90-102.

Pál Belényesi, *Water regulation in Europe - only for idealists?: Interconnection, access pricing and "Europeanisation" of water management. UK, Hungary and the EU, from competition policy perspective*. VDM Verlag Dr. Müller, 2009., 136 p.

Belényesi Pál, *A szennyező fizet elv a Víz Keretirányelv fényében*, Gazdaság és Jog, 19. évf. 4. szám, 2011. pp. 20-24.

Belényesi Pál, *A szennyező fizet elv és a környezetvédelmi támogatások az Európai Bizottság iránymutatásainak a tükrében*. Jogelméleti Szemle, 2012/2, Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/belenyesi50.pdf>

Pál Belényesi, *The European carbon trading system after 2012 (effects, quota allocation, US-EU relations)*, In: A Transatlantic Energy Future. Strategic Perspectives on Energy Security, Climate Change and New Technologies in the United States and Europe. (ed. Dávid Korányi), SAIS, Washington, DC., 2011. pp. 55-85.

Pál Belényesi and Daphne von Buxhoeveden, *Upcoming challenges for the governance and regulation of water services in 2013*. (megjelenés alatt)

**University Doctoral (PhD) Dissertation Abstract**

**More efficient regulation of water services and the application of the polluter pays principle**

**Dr. Pál Belényesi**

**Supervisor: Prof. dr. László Fodor, professor**



University of Debrecen  
Marton Géza Doctoral School of Legal Studies

Debrecen, 2013

## ***1. Background of the research, objectives and research method***

### **1.1. Background**

Modern history relating to the right to water and the regulation of water use dates back to the end of the nineteenth century. The first international agreements concerning transnational water in the early years of 20<sup>th</sup> century did not deal with the economic problems of water use or the aspects of human consumption of water with respect to the available water sources. Neither did drinking water utilization result in unrest of macroeconomic stability or create social unease. For that reason, associated issues did not appear in water related legal texts, international agreements or national regulations.

The first apparent sign of such consideration comes from the time of the emergence of international environmental law in the 1960s, followed by the United Nations' negotiations on sustainability and the interactions between the environment and human deeds in the early 1990s. This period collides with the surfacing of the industrial reforms in the water sector in developed economies, where, in order to have a more effective and well-functioning water market, liberalization and privatization were promoted, and water regulation started to be characterized by economic features. This is still on-going, despite the fact that we can witness pertinent ciphers of remunicipalization of public utilities globally, above all in the water sector.

Water service, as the central issue of sustainable economics, has taken a novel impetus as part of the negotiations centred on climate change, biological diversity and international development around the world. Developing countries aimed at finding solutions to their problems and the so-called donor countries seemed to forget about their domestic water issues. The inevitable result of this shared but different responsibility approach was that water prices remained unstable, unjustly high or unreasonably low. Industrial, agricultural and personal water use was not separated from a pricing point of view and water markets were not efficient. Countries started to reconsider water management and water pricing, based on the cost recovery principle, a principle which became part of the mainstream buzzwords (Cost based pricing or the application of the cost recovery principle means that prices of water services are based on the price of production, and the final prices consist of the production and the transportation costs plus a reasonable profit of the firm who provides the service). Consequently, in some countries the water sector was restructured: the US, Australia, France, the UK, Germany and Hungary have all reorganized their national water markets.

## **1.2. Subject of the research, preliminary assumptions**

My research emanates from the widely accepted yet somewhat debated statement that water is not an infinite ecosystem resource. Nature provides a regeneration of consumed water but this circle can easily be spoiled and halted by industrial factors, climate change considerations, unplanned water usage and pollution of water reserves.

Defining water supply and water usage has never been an easy task. Water services can mean the following: extraction, cleaning, transportation of water, water storage, water supply, collection, cleaning, transportation and re-use of waste water. In my research, I focused on the supply of water to customers, more specifically on the supply of drinking water. In order to make more sustainable conclusions and to complete the interdisciplinary and integrative depiction of my work, I used the definition of the Water Framework Directive (WFD): a broader and more inclusive definition of water usage and water services. The definition of the WFD is also noteworthy from an efficiency-based evaluation of water services.

What do efficient water services mean? Efficient or more efficient use of water services means the cost-based pricing approach of water services, when costs means environmental, resource and production costs. At the same time, efficiency can also mean physical efficiency, which is dealt with by quantitative water protection; efficient water consumption, which is concerned by water management, and economic efficiency, which refers to the the punctual representation of the prices of the components of water services. This later represents the core of my research.

In my paper, I suggest the introduction of economic efficiency-based regulation of drinking water supply when establishing the conditions of water service provision. In other words, the unconditional application of the cost based – cost recovery based pricing – principle to the water services/supply. The representation of environmental, resource and total production costs in pricing of water services was already defined in the WFD. However, the Directive did not mention the application of this principle as part of a possible market liberalization process. In my paper, I advocate for the application of this principle to open and competitive markets at wholesale access level, arguing that this would provide significant efficiency gains, especially when the market is dominated by a few incumbent companies and regulation is new.

In my research, I used an interdisciplinary approach. I analysed the water supply market, the application of the polluter pays principle in environmental law and its effects on the pricing of water as a finite resource, the interaction of water services and the definition of water supply from an environmental and competition perspective, concluding with the regulatory aspects of the market. I presented these analyses from the point of view of drinking water supply, noting that in order to have a comprehensive understanding of pricing and liberalization aspects sometimes a broader approach is needed. This is above all true when the definition of ecosystem services, their pricing, access pricing of water supply or certain aspects of sustainable water usages (as defined in the WFD) are being acquainted with.

In order to complete the comparative research, I inserted a section on the analysis of the water supply market in Hungary, with special regard to the latest developments (Law of CCIX of 2011). I found this vital because the regulation of water services in Hungary has been significantly rehabilitated by the new regime: the regulation of water utilities and the provision of water services changed from general regulation of the market to a more comprehensive, centrally controlled regime. Local authorities no longer have the role of pricing authorities, pieces of the network and ownership rights were further centralized in the hands of local and regional authorities and the new water regulatory authority was set up.

Similar to the Hungarian situation, the EU monitoring of the implementation of the WFD continues to stir the Stillwater: Member States do not use a coherent approach to define the cost recovery principle-based pricing of water services. Consequently, concerning the implementation of articles 2(38) and 9 of the WFD the Commission initiated several infringement procedures, among which the German case has already been referred to the Court. Given the importance of the definition of water services and the application of the cost recovery principle of such services in my thesis, I am elaborating further in detail on these Commission cases, suggesting possible solutions to the questions raised.

## ***2. Hypothesis, objectives and questions***

In 2005, when my research started, water supply was not subject to coherent and comprehensive regulatory approach in Europe. Though some countries – the Netherlands, England and Wales, Germany, Belgium and Hungary – attempted to introduce legislative measures in order to make water usage more efficient and to analyse water services from an economic point of view, no significant change had taken place so far. The WFD's derogation concerning the introduction of full cost recovery and cost oriented pricing of water services

required that the EU Member States implement changes in their regimes by 2010. The European Commission published its first wide-ranging report in 2012 in its blueprint for safeguarding European waters. Although the quantitative analysis of the implementation of the WFD in the Member States was not a central element of the report, it can still be stated that there is an apparent difference in the implementation of these derogations among the Member States.

The regulation of water services in the EU remains within the responsibility of the Member States. In most countries, water service provision is regulated at local level, closest possible to the consumers: local authorities are responsible for the provision, execution and completion of water service provisions, the maintenance of the networks and elements of the networks are owned by them as well. These authorities appear on all sides of the service: provision, usage and ordering of the services, and they are involved in establishing the price of the service too. The presence of the public sector in the water industry, at least compared to other network industries, is unmistakable. Indeed, when private participation is allowed, the water service market becomes highly fragmented: thousands of small firms compete ineffectively for the provision of water and related services leading to economic and social inefficiency on the market.

I suggest that in order to better preserve fresh water and to implement a fully sustainable use of water in Europe, market regulation needs to be fundamentally transformed into a more efficiency based and environmentally sound regime. Much is already foreseen in the WFD, though national implementation yet hampers the EU-wide harmonization of water service pricing. In my thesis I point at this process through the introduction of liberalization and a regime of water pricing, applying the cost recovery principle of water services, as well as application of the polluter pays principle (PPP) as part of this process. I conclude that thoughtful liberalization of the market of water service provision and the introduction of access pricing so that both the WFD derogations and the PPP are reflected in this access price would lead to more efficient use of water services, still providing strong enough incentives to invest and improve service quality for new market entrants. To support my conclusions I take the example of telecommunications regulation and competition law case law in the field of pricing abuses.

It appears that the process, which aims at harmonized representation of the economic, environmental and resource value of water in its pricing, has already started in Europe. In

order to complete the process, sectoral policies need to represent the environmental and resource costs of water – as an ecosystem service –, in other words, the “cost of pollution” of water caused by its extraction and treatment must be represented in costs and prices of the services deriving from these procedures. While the definition of the exact formula, at this moment, should remain relatively country specific, the guidelines should be the introduction of competition in and on the market, optimization of social benefits and the creation of sustainable water markets. The maintaining of a neoliberal approach to water market liberalization seems to provide a viable alternative to the current management of service provision in many countries in Europe.

At the start of my research in order to frame my work, I asked several questions. How can water service provision be more efficient, taking all consideration into account? What is the competition-wise and environmentally sound process that could result in the sustainable pricing of water services, giving full resource and economic value to these services? Is there an internationally renowned principle which could be applied to rationalize water services? Could a Europe-wide applied formula be a solution – like roaming or termination rates on the telecommunications markets – or do we need a more liberal approach such as the regulation of emissions rights in the Member States? How far can Member States benefit from the application of Article 9 and other relevant articles of the WFD with special regard to the PPP and the definition of water services? What can Member States learn from the national regimes?

In the thesis, I attempt to provide conceivable answers to these questions.

### ***3. Research method***

I aim to examine and classify the academic research and thinking in the field of water regulation and water service provision – with special attention to liberalization, state aid, and public service provision. By classifying the legal and economic literature, I use a teleological and grammatical analysis of EU law and synchronization of economics, competition and market liberalization approaches with environmental concerns. The introduction and in depth analysis of the significant water service regimes in England and Wales, France, Germany and Hungary provides the comparative nature of the thesis. Solutions are suggested by the introduction and application of established environmental rules such as the PPP. Throughout my research, I aim at using an analytical but pragmatic approach, which could provide useful conclusions also for further academic work and practical solutions for eventual revision of

existing national and EU regimes, yet maintaining the established standards and criteria of a full-fledged doctoral investigation. I start off from theoretical considerations and use recent statistical and research data to support my results. (I believe that such data serves as a relevant source in order to further sustain any kind of sectoral reform because it lends a social buy-in for sectoral reform policies, which, in turn, are vital for the execution of any kind of restructuring, especially in the utilities sector.)

The process of my research is well reflected in the structure of the thesis: I attempt to bring together a vertical and horizontal investigation in an imaginary matrix, where the intersection point of the matrix concludes in a plausible suggestion to better regulate the water sector. However, it must be emphasized that the solution I suggest is not a standalone and exclusionary approach. I believe that an interdisciplinary method must be applied whatever direction the final sectoral policy might take.

My research aims at narrowing down the analysis from an international start (UN) to a regional breakdown (EU), and finally looking at the practice of some Member States. This approach brings along economic, ecological, biological and most importantly, legal analyses. The vertical investigation starts with a legal-economic approach, being further detailed in comparing competition and environmental law related aspects, concluded by an EU and national law comparison at the end.

#### ***4. Structure of the thesis***

I start off the thesis with a short introduction to the background of my research. I then follow by the analysis of the water sector, water services and water supply, in particular, then bring in the preliminary conclusions, hypothesis of my doctoral research, detailing the objectives and applied analytical methods. I continue with the underlying reasons and the societal importance of my work. I then continue with the introduction of the latest academic work in the field, analysis of European sectorial policies – in particular, the WFD – and compare national practices of water service provision. Though there are separate chapters on the clash of environmental and competition and regulation related economic reasoning, the later are pertinent and recurring concepts throughout the entire thesis. Avoiding cumbersome repetition, the following are analysed in detail: network industries and network externalities; the nature, regulation and pricing difficulties of ecosystem services; the use of environmental principles as part of regulation; and finally, legal analysis of current cases before the European Commission and the General Court from the field covered by the WFD.

I conclude the thesis with a comparative analysis of the recent industry reform in Hungary and a consideration of the implication of the on-going court cases concerning the faulty implementation of the WFD. I terminate the thesis with final conclusions, literature and personal academic history form.

### ***5. Conclusions and considerations presented in my thesis***

My research aims at analysing and introducing the possible ways of regulating (or deregulating) water services in Europe in order to achieve a more efficient level of service provision, more sustainable water management, using the existing legal framework and pricing ecosystem services correctly. I start from the hypothesis that in order to achieve this objective, given its characteristics, water should to be priced according to its full environmental and resource value.

I introduce the conceptual comparison of network industries and externalities with regard to environmental considerations in the field of sustainable water service provision. This is followed by the analysis of the possible use of competition and liberalization of the water sector in order to promote these objectives. In chapters 3, 4, 5, I elaborate on the different aspects of the analysis of water services: biological (basic element of life), legal (right to water, water right, water usage), economical (ecosystem service, regulation of water service provision) and social (societal aspects of water service provision) considerations. I maintain that focussing on one aspect will not lead to sustainable water policies; if anything, it will lead to market distortion and societal benefits will be flawed. I suggest that in order to best mitigate these risks national policies should aim at engaging in industry reforms, minimizing market distortions, creating a level-playing field for old and new players, and securing the unconditional implementation of the WFD's price related derogations.

Besides the regulatory aspects of water service provision in Europe, I analyse the same services from an environmental and economic perspective, with particular regard to the WFD, as the main instrument of EU environmental policy in the field. I look at both direct and indirect aspects of the above, examining Articles 2(38) and 9 of the WFD and comparing environmental state aid policy since the first European Commission recommendation in the field from 1994. Again, I conclude that in order to achieve a more efficient use of water – though there are various options which could potentially mitigate risks and adverse effects – one of the most suitable and timely solutions would be the conditional, step-by-step and considerate opening of water markets for competition. The introduction of competition as the

main objective of such sectorial reform would ensure that the publically financed, highly indebted and inefficiently managed networks would be financed in a more efficient way and consumer interest would be reflected in the service provision (this could, in turn, guarantee that real value is given to water). The opening of markets would be sustained by a competition law-based, economics-supported wholesale access pricing regime, based on the experience of other network industries, especially telecommunications, where the European-wide experience provides sufficient ground for systematic considerations.

Markets need not only be liberalized and monitored, market opening should provide with a fair access regime. The access pricing structure should aim at fully implementing the PPP: environmental and resource costs of water service provision ought to be applied as part of the pricing, pollution of water should also mean that the extraction and mere use of water is heaved on the user/producer. Pricing should also be a progressive one, based on regional and geographical differences and taking into account the difference in the production costs. I also advocate that pricing structures will not work unless they are efficiency based, executable and socially accepted. Overall, I consider that the not yet fully exploited model in England and Wales is the path to follow, though significant, progressive and environmentally sustainable steps still need to be taken and market competition should be introduced no matter the ownership conditions of the networks.

In addition, taking into account that the network of water services is a grid where competition may be introduced at several entry points, the functional separation of activities could provide significant benefits if the services are systematically controlled and supervised, there is no (or little) national championship in monitoring, and access-related EU policy is unconditional and high-pitched. Given the essential facility nature of the water networks, a full-fledged access regime is to be backed at EU level – examples are provided by telecommunications and energy liberalization and harmonization. In order to reflect the real value of the water services, the access pricing regime must take into account the costs of water resources and the environmental costs attached to the provision of these services. Forgetting these, a contrary effect may be achieved, innovation could be marginalized, efficient competitors could be discouraged and the social optimum would be unachievable.

My thesis concludes that in spite of the steps taken towards market reforms in Europe, conditions for the above are only fully established in England and Wales. I consider this being the result of incomplete implementation of the WFD's provisions.

## **5.1. Policy considerations**

Throughout my thesis, I introduce those European environmental concepts and policy considerations, which could be influential for a socially sensitive service provision and its sectorial regulation. I examine how the right to water service would be significantly altered if these environmental concerns were addressed properly as part of competition-based economic regulation. I underline how the polluter pays principle's economic importance would influence the regulation. I conclude that the application of this principle at the access level in a liberalized market would have an effect, which would generate efficiency gains provided that we accept that the simple use of water causes environmental and resource costs as well.

I start off from the point that the adoption of the WFD in 2000 was a significant yardstick in this process, although as a result of the Member States' incoherent implementation of the Directive's derogations – in particular, concerning the economic considerations of the Directive for water services and their pricing – hampers full success: the concept of water services and full cost recovery pricing is far from being consistently implemented.

There are several ways to tackle optimization of water usage and create more efficient water services. In my paper, I advocate for one – but in my opinion, the most efficient and feasible solution – measure, which could already in the short-term create social, industrial and environmentally sustainable benefits without drastically changing reigning market conditions and challenging social acceptance.

I consider that both environmental and health-related actions are useful in water management policies but they limit their effects to the existing water reserves and do not provide the market with sustainability-driven results or (economically) more efficient use of water. These measures also create ground for industry response in a way that service providers can pass on the extra costs to consumers without being incentivized for more efficient service provision or without passing on the extra costs, public aid is increased, creating yet inefficiency on the market. In part, this is the result of non-existing competitive pressure on market players and the lack of credible mechanisms for accounting measures for individual consumption of water.

In my thesis, I conclude that water services markets are not likely to produce social and economic efficiency if they are not open to competition, though given the utility aspects of water service provision, a certain degree of public involvement might be necessary. The

capital-sensitiveness of water markets suggests that the degree of public involvement must however be reconsidered during a time of economic and financial crisis. The lack of sufficient level of economic information on the side of consumers about the degree of public involvement in providing these services is likewise crucial and often the main cause behind remunicipalization of water services. I, however, note that there are distinct factors behind public service provision (authorization by representation, social needs, and basic infrastructure provision) than behind private sector involvement.

I suggest that in order to best regulate markets, it is necessary to collect and share all information about the functioning of water services markets, not only for consumers but for regulatory authorities, too. The information asymmetry that characterizes this industry is an obstacle for workable market conditions. Likewise, I suggest that consumers and agricultural and industrial users are more efficiently involved in the decision making process. However, this will not be sufficient at Member State level. More particularly, the European Commission has to define a clear set of rules – more specific than the WFD’s existing provisions – for the coherent application of pricing formulas as far as it concerns the application of environmental and resource costs of water. It is promising that the Commission has taken this task on board as part of the 2012 Blueprint to safeguard Europe’s waters.

Another policy consideration to move forward the more efficient use of water should be the intelligent revitalization of the supply side of water services markets. This is not an easy task, given that constraints on the supply side in network industries are robust. Nonetheless, with a harmonized water policy in Europe, an intelligent opening of the markets and rigorous regulatory supervision, much can be achieved: the conditions for new entrants are supervised, access prices are defined taking into account environmental, resource and production costs, the capital intensiveness of the new entrants are maintained. This policy would lead to managed competitive markets already in the short term, raising the overall benefits for industry and society (it must be stated at this point that the Directive neither requires nor forbids liberalization in the water services markets though declares water as more than a simple economic good).

## **5.2. Legal considerations**

1. The WFD sets the criteria for cost based pricing of water services. In spite of the rather clear wording of the Directive, it appears that Member States find it difficult to accept that all water services must be priced according to this principle. It must also be noted that Member

States are given flexibility in that they may diverge from this principle taking into account social, environmental and economic effects of such pricing, with special regard to regional, geographical and climate-related conditions, on condition that that they maintain the PPP and the environmental and resource costs of water usage.

2. In order to best define the application of the costing elements, the meaning of water service provision should be defined. At the time of writing the paper, there is apparent divergence between the Member States in the EU. The European Commission also noticed this and has initiated infringement cases against several Member States. As part of this, Germany was already referred to the General Court for non-compliance with the WFD. It seems that the Commission will wait before proceeding in other cases – I am of the view that this is an unfortunate tactic as it could easily be perceived that the Commission is not entirely sure of its own interpretation of Articles 2(38) and 9 of the WFD and would need Court support before proceeding.

3. On the water services markets – given its particularities and historic legacies – the key for more efficient water service provision is the introduction of competition (the Hungarian Competition Authority has recently concluded in a case that a regional market in water supply competition already existed because potential market entry had a strong enough incentive for market players to moderate their actions). The purpose of introducing competition is to open up the service network before newcomers; these newcomers are given equal or preferential treatment; burdens to exist the market are minimized; and market players are incentivized to operate more efficiently, to innovate and to take economically reasonable risks. All this will, however, stay at theoretical level if new entrants are not able to access networks under fair and reasonable conditions.

4. I am of the view that on the basis of the England and Wales example, competition is more likely to develop close to geographic settlements, where companies already exist. To access the network, a reasonable access pricing regime must be developed. As said above, this access pricing regime must take into account the provisions set forth in the WFD, and the competition law-based system must implement environmental, resource and production costs. However, pricing cannot be unanimously set in Europe (unlike in telecommunications), regional and differences in water reserves should be taken into account. Such regime should build on the experience of case law from competition-related pricing abuses.

5. At the same time, regulation must follow the approach used in electronic communications regulations: greenfield approach, future-looking, competition law-based, necessary and commensurate to the goals to be achieved. Investment incentives of incumbents must be maintained and promoted, while newcomers should be given the chance to climb the investment ladder. The different level of entry should be reflected in access pricing too: what is close to the consumer should not be priced at the same level as an entry at the extraction point, the latter bearing higher costs of service. On the other hand, the pricing structure already applied in England and Wales could be used as a basis, with further adjustments concerning environmental and resource costs. At wholesale level, prices should be based on full economic costs, at retail level on the long run marginal costs.

6. An efficiency-based regulation must not only be well founded but also flexible, costs which are not incentivizing either suppliers or consumers are impractical. Service providers must be given the possibility to individualize access prices and achieve optimal conditions. Market opening should be promoted already when only a limited number of consumers have the right to choose their suppliers, however this should be only the first step. As opposed to the long halt in the liberalization of water markets in England and Wales, further steps should follow more rapidly.

7. When decided, market opening should be politically feasible. I consider that in Europe, this is possible as the legal framework has been provided for by the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), in Article 106(3) and in the WFD, while in Hungary, Law CCIX of 2011 provides clear basis for a profound and considerate industry reform. On the basis of Article 106(3) of the TFEU the Commission may order the Member States to recall certain exclusive rights as soon as they impede the free movements of goods/capital/services. In order for this to be applicable, the scope of the Services Directive must cover water service provisions too. I am of the view that maintaining water networks in public hands – with reference to Article 14 TFEU (services of general economic interest) – and preserving existing service providers' exclusive rights is contrary to environmental and economic objectives.

8. I also advocate for the moderation of reservations that are being raised about water service liberalization based on false conceptions of the possibility to adjust eventual regulatory disappointments. I believe that one could take the example of European telecommunications markets where significant market power-related provisions and the possibility to supervise in

parallel the markets, both ex-ante (regulation) and ex-post (competition), are sustainable guarantees. At the same time, it is important that new regulation does not create an unnecessary burden for market players. I therefore advocate for a clear and resourceful separation of regulatory and ex-post supervision.

9. Though it was neither the subject nor the object of my research, I consider a parallel option to mitigate water-related costs: the introduction of water rights trading – similarly to carbon-dioxide quota trading – which would provide another option to lower water extraction (and ultimately, service) costs. I am of the view that an artificial market based on the principles of eco-economics could progress into a decisive factor in a statically inflexible market environment and new service options could be offered, and service providers could entertain new possibilities to optimize their costs.

10. With my final remarks, I look at the Hungarian market for water services. On the one hand, the recently endeavoured systematization of market conditions is welcome and opportune. On the other hand, I think that the new set of rules will result in minimal promotion of an efficient market; at best. I consider that the restructuring of the market in a way that the public authorities become responsible for even more networks and that the central government's responsible arm will always have a say in pricing of water markets, are neither intelligent nor sensible. It is true that the new sets of rules do not prohibit liberalization *expressis verbis*; however they certainly do not promote it: there are no rules which would urge new market entry, or which would endorse the more efficient use of water or support the entry of newcomers. Public ownership of network infrastructure and public regulatory involvement is not sufficiently separated either. On the contrary, Law CCIX of 2011 provides the government with the possibility to be directly involved in price setting, whereas, when it is politically inconvenient, it can hand over the decision-making power – applying a classic principal-agent model – to the regulatory authority (MEKH). I believe that this could be more detrimental than beneficial to the market and ultimately, to consumers.

The system of water service provision in Hungary should also be revisited because Hungary is one of the countries subject to infringement procedures by the European Commission. Overall, the water services markets in Hungary are subject to severe change. The sometimes vague but at least light market based regulation of the entities has been transformed into a centrally controlled and publically directed monopolistic structure. It is likely that the independent scrutiny of the market mechanisms from the national authorities will move to the

level of the European Commission, especially concerning the functioning of strategically important entities with special rights.

#### **6. List of main publications in the topic of the dissertation**

Belényesi Pál, *The Relationship between the EC Competition Rules and National Competition Laws (A developmental approach with regards to supremacy)*, Acta Juridica Hungarica, 47. évf. 1. szám. 2006/1, pp. 67-87.

Belényesi Pál, *Exclusionary Price Abuses in the EU - A developmental approach with regard to networks*, Acta Juridica Hungarica, Vol. 47, No. 3, 9/2006, pp. 249-272.

Belényesi Pál, *Hozzáférési árszabályozási problémák a hálózatos iparágakban, különös tekintettel a vízszolgáltatások piacára (az angol-walesi megoldás példaértéke)*. Külgazdaság, LI. évf., 2007. május-június, pp. 90-102. (in Hungarian)

Pál Belényesi, *Water regulation in Europe - only for idealists?: Interconnection, access pricing and "Europeanisation" of water management. UK, Hungary and the EU, from competition policy perspective*. VDM Verlag Dr. Müller, 2009., 136 p.

Belényesi Pál, *A szennyező fizet elv a Víz Keretirányelv fényében*, Gazdaság és Jog, 19. évf. 4. szám, 2011. pp. 20-24. (in Hungarian)

Belényesi Pál, *A szennyező fizet elv és a környezetvédelmi támogatások az Európai Bizottság iránymutatásainak a tükrében*. Jogelméleti Szemle, 2012/2, Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/belenyesi50.pdf> (in Hungarian)

Pál Belényesi, *The European carbon trading system after 2012 (effects, quota allocation, US-EU relations)*, In: A Transatlantic Energy Future. Strategic Perspectives on Energy Security, Climate Change and New Technologies in the United States and Europe. (ed. Dávid Korányi), SAIS, Washington, DC., 2011. pp. 55-85.

Pál Belényesi and Daphne von Buxhoeveden, *Upcoming challenges for the governance and regulation of water services in 2013*. (under publication)